

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE LETRAS



Departamento de Geografia

**AS PARCERIAS INTER-ORGANIZACIONAIS NOS
PROCESSOS DE GOVERNANÇA DO TERRITÓRIO**
- O caso das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação -

Susana Isabel Magalhães Monteiro

Dissertação submetida como requisito para a obtenção do grau de
Mestre em Urbanização e Ordenamento do Território

Lisboa, 2008

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE LETRAS

Departamento de Geografia

**AS PARCERIAS INTER-ORGANIZACIONAIS NOS
PROCESSOS DE GOVERNANÇA DO TERRITÓRIO**
- O caso das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação -

Susana Isabel Magalhães Monteiro

Dissertação submetida como requisito para a obtenção do grau de
Mestre em Urbanização e Ordenamento do Território

Dissertação orientada pelo
Prof. Doutor Mário Vale

Lisboa, 2008

“On the eve of the 21st century, cities are no longer the “self-sufficient microcosms” described by Plato. They are networks of local networks and themselves staging points of world networks.”

(Cavallier, 1998: 8)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeira instância, ao meu orientador, Professor Doutor Mário Vale, pela disponibilidade, apoio científico e estímulo permanente, sem os quais não teria sido possível desenvolver a presente dissertação bem como todo o trabalho de campo que a suporta.

Agradeço, igualmente, a todo o corpo docente do curso de mestrado em questão, pelas oportunidades criadas de debate teórico e prático em torno de diversas questões associadas, directa ou indirectamente, à investigação que desenvolvi.

Por último, um agradecimento muito especial a todos os colegas, amigos e família que me ajudaram e incentivaram, incondicionalmente, ao longo deste último ano.

RESUMO

Os Estados-nação ocidentais actuam, hoje, num contexto societal manifestamente diverso daquele em que nasceram e se consolidaram, o que os tem “forçado” a repensar o seu *modus operandi* e o seu papel na sociedade e na economia. Este reequacionar do papel do estado tem-se vindo a traduzir, desde há algum tempo a esta parte, em processos de deslocalização de poder e competências para níveis supra e infra nacionais, bem como para o sector privado e solidário.

No contexto português, os governos locais têm vindo a assumir um crescente protagonismo nos processos de desenvolvimento dos seus territórios, materializado num aumento gradual das suas competências nas mais diversas áreas. Também as organizações da sociedade civil e as empresas têm assumido novos protagonismos, desempenhando funções-charneira nos processos de desenvolvimento territorial. É neste cenário de fragmentação e complexificação social que ganha relevo e pertinência o estudo de novos modelos de governança urbana, nos quais se enquadram as estruturas de rede e parceria, nomeadamente, de parceria público-privado (PPP).

Não obstante o historial que estas construções inter-organizacionais apresentam nos mais diversos contextos de actuação, ainda muito existe por explorar do ponto de vista pragmático, nomeadamente no que diz respeito às reais motivações que as organizações apresentam para pertencer a uma estrutura deste tipo.

A presente investigação, centrada num *case study* português (Rede ECOS), procura estudar estas motivações, à luz de um instrumento de política de cidades específico - “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação”. Os principais resultados da investigação revelam que existem dimensões estruturais, culturais e motivacionais que influenciam a tomada de decisão de pertencer a uma PPP. Os resultados revelam, ainda, os principais desafios que estas estruturas enfrentam de forma a garantir o seu sucesso e atingir os objectivos a que se propõem: qualificação dos recursos humanos, democratização dos sectores não públicos, melhores lideranças, modernização da gestão, autonomia institucional e melhores mecanismos de comunicação.

Palavras-chave: Governança urbana, Redes Inter-organizacionais, Parcerias Público-Privadas

ABSTRACT

Western states act nowadays in a society context which is clearly different than that in which they were born and consolidated, being this the prime reason why those states were forced to rethink their *modus operandi* and their role in society and economy. Such rethinking of the state's role is manifested, for some time now, in competency and power delocalization processes towards supra and infra national levels, as well as towards the solidary and private sectors.

Considering the Portuguese context, the local governments have been assuming increasing protagonism in their territorial development processes, reflected in the gradual increase of their competences in several action scopes. Following such trend, civil society organizations as well as corporations have been assuming new protagonisms and play key-roles in territorial development processes. In such fragmented and complex social scenario it becomes relevant to study new models of urban governance and territorial development, in which inter-organizational networks and partnership structures, such as public-private partnerships (PPP), fit.

Despite the past and current roles of such inter-organizational constructions in several action scopes, it remains relevant to explore the real motivations that organizations present in order to be a part of such structures.

The research here presented, focused in a Portuguese case study (ECOS network), attempts to investigate such motivations, in the framework of a specific city-policy instrument, known as “Urban Networks for Competitivy and Innovation”. The main results of the investigation tell us that there are structural, cultural and motivational dimensions that influence the decision to belong to a PPP. The results tell us more about the main challenges that such structures face in order to guarantee their success and achievement of their goals: human resources qualification, democratization of the non public sectors, better leaderships, management modernization, institutional autonomy and better communication mechanisms.

Keywords: Urban Governance, Inter-organizational Networks, Public-Private Partnerships

ÍNDICE DE CONTEÚDOS

Agradecimentos	<i>i</i>
Resumo	<i>ii</i>
<i>Abstract</i>	<i>iii</i>
Índice de conteúdos	<i>iv</i>
Índice de tabelas e figuras	<i>vi</i>
 Capítulo 1 - Introdução: apresentação, objetivo e organização do trabalho	 7
1.1 Apresentação	8
1.2 Objectivos	9
1.3 Organização	10
 PARTE I - Quadro Teórico-conceptual	 12
Capítulo 2 - Governança, Estado e Sociedade	13
2.1 Pensar a governança pública no virar do século XX	14
2.2 Definições de governança urbana e principais referencias teóricas	20
2.3 Modelos de Governança Urbana	29
2.3.1 A abordagem integrada de Alan DiGaetano e Elizabeth Strom	29
2.3.2 A abordagem de Patsy Healey - Modelos técnico-corporativos v.s. modelos pluralistas	 33
2.3.3 As propostas de Pierre e Peters - Governança como estrutura e como processo	 39
2.4 Tendências e limites à nova Governança Urbana	49
 Capítulo 3 - Parcerias inter-organizacionais	 53
3.1 Definições de parceria inter-organizacional e principais referencias teóricas	 54
3.1.1 Ciência organizacional	58
3.1.2 Ciência de políticas	60
3.1.3 Ciência política	62
3.2 Parcerias inter-organizacionais como instituições e como instrumentos de política	 63

PARTE II - Quadro analítico e metodológico	68
Capítulo 4 - Quadro analítico e metodológico	69
4.1 Questões, dimensões e categorias de análise	70
4.2 Objecto de estudo - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	72
4.3 Metodologia e métodos de pesquisa e análise de dados	80
4.3.1 - Entrevista - Método de recolha de informação	81
4.3.2 - Análise de conteúdo - Técnica de tratamento de informação	82
 PARTE III - Resultados e Conclusões	 84
Capítulo 5 - Trabalho de campo	85
5.1 Dimensão estrutural	87
5.2 Dimensão cultural	101
5.3 Dimensão motivacional	112
 Capítulo 6 - Conclusões e perspectivas de trabalho futuro	 120
 Bibliografia	 134
 Apêndices e Anexos	
Apêndice 1 - Guião de entrevista semi-fechada aplicada às organizações parceiras	
Apêndice 2 - Sinopses das entrevistas semi-fechadas aplicadas às organizações parceiras	
Anexo 1 - Despacho n.º 23 021/2007 do Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades	
Anexo 2 - Lista definitiva de candidaturas recebidas	
Anexo 3 - Relatório Final da Comissão de Selecção de Propostas de Acções Preparatórias	

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1: Características básicas do conceito “tradicional” e “moderno” de governança	22
Tabela 2: Uma tipologia dos Regimes Urbanos	26
Tabela 3: Modos de Governança Urbana	32
Tabela 4: Tipologia de redes de políticas - R. A. W. Rhodes	42
Tabela 5: Questões e Dimensões de análise - resumo	72
Tabela 6: Candidaturas aprovadas na fase das Acções Preparatórias	75
Tabela 7: Categorias de análise de conteúdo - resumo	82
Tabela 8: As dinâmicas económicas que estão na base da constituição da parceria ECOS	92
Tabela 9: As dinâmicas políticas que estão na base da constituição da parceria ECOS	96
Tabela 10: Estatísticas Demográficas dos territórios em análise	98
Tabela 11: As dinâmicas sociais que estão na base da constituição da parceria ECOS	99
Tabela 12: O papel do estado nos processos de desenvolvimento territorial e governança urbana	106
Tabela 13: O papel do poder local nos processos de desenvolvimento territorial e governança urbana	110
Tabela 14: Motivações simbólicas para a adesão à rede ECOS	116
Tabela 15: Motivações materiais para a adesão à rede ECOS	118
Figura 1 - Fases do processo de política urbana	65
Figura 2 - Visualização territorial da rede ECOS	77

Capítulo 1 - Introdução: enquadramento, objectivos e organização do trabalho

1.1 Apresentação

O trabalho de investigação que se apresenta neste documento representa o culminar de projecto pessoal e profissional que foi possível desenvolver no quadro do curso de mestrado em Urbanização e Ordenamento do Território promovido pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

O avançar para este projecto de investigação traduz, em primeira instância, uma necessidade pessoal de aprendizagem contínua sobre diversas matérias, designadamente aquelas que estão mais próximas das questões associadas aos processos de desenvolvimento territorial. Tendo em conta as exigências de uma vida pessoal e profissional activa, não existe muito espaço a reflexões teóricas com algum nível de profundidade. O curso de mestrado surge, neste contexto, como uma oportunidade única de troca de experiências, actualização e valorização profissional.

Assim sendo, decidi orientar todo o meu plano de estudos para duas áreas de investigação (inseridas numa área mais vasta de Geografia Humana) que me parecem relevantes no actual contexto nacional e que traduzem preocupações e curiosidades antigas geradas ao longo da minha experiência profissional. Refiro-me concretamente aos diversos modelos de governança urbana e aos processos de constituição e operacionalização de parcerias inter-organizacionais público-privadas emergentes no nosso país.

Não obstante a minha convicção de que os referidos temas são de uma actualidade e relevância indiscutível para os processos de desenvolvimento territorial em Portugal (e não só), muitas são as dúvidas que se me colocam no que diz respeito às reais motivações e ao cumprimento de alguns pressupostos que considero fundamentais para o sucesso destas novas formas de pensar o desenvolvimento e a governança dos territórios.

Por conseguinte, decidi desenvolver um trabalho de investigação intensivo sobre um *case study* português que se enquadra no instrumento de política Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, que por sua vez materializa alguns dos desígnios da Política de Cidades - Polis XXI.

A análise deste *case study* - rede ECOS - Energia e Construção Sustentáveis - centrou-se na auscultação de representantes das organizações parceiras, através da realização de entrevistas semi-abertas presenciais. Este método de recolha de informação, juntamente com a análise crítica de um conjunto variado de documentos normativos e de gestão da parceria em causa, permitiu a aplicação de um quadro analítico previamente definido à luz da reflexão teórica produzida sobre governança urbana e parcerias inter-organizacionais.

Da aplicação dos métodos de recolha de informação referidos, resultou a obtenção de uma vasta e aprofundada informação sobre os vários fundamentos que estão na base da constituição da rede ECOS. Dissecada e tratada através da técnica de análise de conteúdo, esta informação permitiu tecer diversas considerações sobre a formação e operacionalização do próprio objectivo de estudo (ao nível estrutural, cultural e motivacional dos agentes envolvidos) bem como preparar um leque de desafios de cariz mais genérico que se colocam às parcerias e aos processos de governança urbana em Portugal.

1.2 Objectivos

A investigação levada a cabo teve como principal propósito compreender um dos fenómenos de maior relevância nos actuais processos de governança urbana em Portugal, ou seja, a constituição e implementação de parcerias inter-organizacionais para o desenvolvimento territorial.

Este objectivo tem tradução directa na questão de partida que orienta a investigação:

QP: Quais os fundamentos que estão na base da formação e operacionalização de redes e parcerias inter-organizacionais para a competitividade em comunidades políticas territorializadas?

A compreensão deste fenómeno implicou uma significativa exploração bibliográfica sobre o estado da arte relativamente a teorias e modelos de governança urbana, por um lado, e a fileiras de reflexão teórica sobre parcerias inter-organizacionais

(nomeadamente de cariz público-privado), por outro. Tal exploração bibliográfica permitiu afinar o objectivo geral e questão de partida da investigação, possibilitando o desenvolvimento de objectivos e questões de investigação mais detalhados.

Surgem, assim, como objectivos específicos de investigação:

- Conhecer as principais dinâmicas estruturais que estão na base da promoção de uma parceria inter-organizacional público-privada;
- Reflectir sobre o papel do estado e do poder local no desenvolvimento dos territórios;
- Compreender que tipo de motivações individuais justifica a adesão/promoção de uma parceria inter-organizacional público-privada;
- Perceber quais os principais desafios e factores de sucesso de uma parceria inter-organizacional público-privada.

1.3 Organização

No que se reporta à organização do trabalho, o documento que aqui se apresenta é composto por seis capítulos, cujos conteúdos são, em termos sintéticos, os que se seguem.

O primeiro capítulo, designado por *Introdução: enquadramento, objectivo e organização do trabalho*, explana as principais preocupações da investigação, procurando estabelecer os objectivos e as grandes questões que orientam a pesquisa. Neste capítulo existe ainda lugar à exposição da forma como o documento está estruturado.

Nos segundo e terceiro capítulos, intitulados respectivamente *Governança, Estado e Sociedade* e *Parcerias inter-organizacionais*, procede-se a uma sistematização do estado da arte em matéria de teorias e conceitos considerados de referência para a investigação em questão.

Seguindo de perto a lógica clássica de investigação, e após a definição do quadro teórico-conceptual, apresenta-se no quarto capítulo do documento, denominado por *Quadro analítico e metodológico*, as opções metodológicas que sustentam o estudo

desenvolvido, nomeadamente no que diz respeito a questões, dimensões e categorias de análise, descrição do objecto de estudo e dos métodos de pesquisa e análise de dados.

O capítulo quinto, nomeado de *O Trabalho de campo*, encerra em si toda a informação recolhida no âmbito do estudo de caso “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação”, bem como a sua análise à luz dos quadros teórico-conceptual e analítico pré-definidos nos capítulos anteriores.

As *Conclusões e perspectivas de trabalho futuro* constituem o tema do sexto e último capítulo do documento, procurando-se tecer algumas considerações de fundo sobre as problemáticas investigadas e sugerindo-se pistas de investigação futura.

O documento termina com a bibliografia que apoiou o trabalho desenvolvido bem como com um conjunto de *Apêndices e Anexos* referentes ao objecto de estudo e ao trabalho de campo levado a cabo.

PARTE I - QUADRO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Capítulo 2 - Governança, Estado e Sociedade

2.1 Pensar a governança pública no virar do século XX

O conceito de governança, não sendo um termo novo no léxico político e científico, surge no final do século XX como um conceito bastante atractivo, quer para políticos quer para cientistas sociais (geógrafos, sociólogos, politólogos, economistas, entre outros).

Segundo diversos autores, vivemos numa fase de profunda alteração do papel do estado e da própria sociedade civil e da forma como estes dois componentes do binómio estado-sociedade se relacionam entre si. Segundo Draude (2007: 1), esta relação está a mudar para formas híbridas, onde não é claro quem é o sujeito e o objecto de controlo, ao contrário do que se verificava anteriormente onde não existiam dúvidas sobre a relação hierárquica existente e onde o estado era claramente o sujeito de controlo e a sociedade o objecto desse mesmo controlo.

A emergência de novos modos de governança urbana está profundamente associada a um conjunto de fenómenos societais, dos quais se destacam o **declínio das capacidades do estado**, nomeadamente no que se prende com os seus recursos financeiros, durante as últimas décadas do século XX. O clima de prosperidade económica do pós-II Guerra Mundial favoreceu o aumento de receitas, o fortalecimento dos orçamentos públicos e o consequente assumir de novas responsabilidades e funções por parte do estado (veja-se o exemplo das políticas de protecção social na Europa). Alguns anos mais tarde, esta realidade modificou-se significativamente: as crises sociais do final da década de 60 (Maio de 68 em França ou a Primavera de Praga no mesmo ano, apenas para referir dois exemplos), as crises petrolíferas de 1973 e 1979, a acumulação continuada de défices orçamentais, o desaceleramento e a instabilidade do crescimento económico e o aumento de gastos públicos estruturais constituíram os pilares do fim dos “30 Anos Dourados” e a fonte da crise financeira, administrativa e política do estado. Aliado a esta realidade, surge ainda um **novo contexto demográfico**, de envelhecimento populacional e não reposição das gerações, o que acarreta em si mesmo implicações financeiras desconhecidas para o estado (ocidental) até então.

Esta crise de grande amplitude encerra em si a passagem de um estado keynesiano-fordista (*welfare state*) para um outro, denominado de schumpeteriano-pós-fordista (*workfare state*). Bob Jessop (in Arienti, 2003) tece a este respeito uma reflexão de referência, identificando e explorando uma **dinâmica de transformação das estruturas e funções do estado** assente em três etapas sequenciais: 1) fordismo; 2) crise do fordismo; 3) transição pós-fordista.

Jessop associa o estado keynesiano-fordista à fase do pós-II Guerra Mundial, salientando a simbiose que se verificou entre o regime fordista e as políticas públicas de cariz keynesiano, assentes, por um lado, no investimento em infra-estruturas que promovessem a produção em massa e a circulação de bens que sustentassem essa mesma produção e, por outro lado, na criação dos sistemas de segurança e protecção sociais, que corporizam aquilo que Arienti (2003) designa por “compromisso social fordista”.

No entanto, o regime fordista entra em crise pelos motivos já enunciados e a estratégia keynesiana revela-se pouco adequada para fazer face a uma nova realidade até então desconhecida. Entra-se, assim, na segunda fase da dinâmica transformativa proposta por Jessop, de profunda crise do modelo económico e social vigente. Tornou-se premente encontrar novas políticas públicas e estratégias de intervenção que permitissem superar as contradições do keynesianismo-fordismo. É neste enquadramento que surge a proposta da transição pós-fordista, entendida como um conjunto de novas “... variáveis e novas relações que surgem das estratégias bem sucedidas de superação da crise fordista.” (Arienti, 2003: 101) São estratégias que assentam em reformas de fundo nas seguintes áreas:

- Restrição fiscal e monetária bem como uma maior abertura comercial;
- Redução do aparato institucional do estado e transferência para empresas privadas da produção e disponibilização de um conjunto significativo de bens e serviços de interesse público;
- Novas formas de gestão e controlo das instituições estatais (*new public managment*);
- Procura do aumento da produtividade no sector público;
- Substituição do primado do pleno emprego pelo primado da competitividade (sistémica, sectorial e empresarial) conseguida “... por via da ampliação da

capacidade inovativa das empresas” (Arienti, 2003: 104) e traduzida no desenvolvimento de sistemas nacionais de inovação e no estabelecimento de parcerias entre organizações públicas e privadas.

Este contexto ou, para utilizar a expressão de Savitch (1997), esta *new ecology* promove e facilita a intensificação das relações do estado quer com o sector privado quer com a própria sociedade civil. Esta nova realidade afigura-se como manifestamente atractiva, na medida em que ambos os “sectores” podem assegurar a prestação de um conjunto cada vez maior de serviços, permitindo a manutenção dos níveis e expectativas iniciais por parte dos cidadãos face aos serviços públicos. Permite mais, permite a introdução de um outro tipo de pensamento na gestão dos recursos públicos, mais empresarial e facilitadora de uma explicação técnica e gestionária dos cortes orçamentais.

Montalvo (2003: 246) utiliza a este propósito o conceito de “estado *franchising*”, o qual reparte a sua “... função administrativa por uma vasta constelação de actores públicos, privados e sociais, não sufragados pelos cidadãos e sem a necessária legitimidade democrática”. Jessop propõe também ele um conceito bastante interessante inspirado na realidade empresarial e que traduz uma tripla deslocação do poder estatal; trata-se do conceito de “*hollow state*” (deslocação do poder “para cima”, “para baixo” e “para fora”).

Um outro fenómeno interessante de explorar prende-se com a tentativa, por parte de alguns estados, de reduzir o seu papel não só na sociedade mas também na economia e dos quais são exemplos paradigmáticos os Estados Unidos da América com a Administração de Ronald Reagan e o Reino Unido com os governos de Margaret Thatcher (década de 80 do século XX). Ambos os governantes concebiam o estado como um problema em si mesmo, e não como catalizador de mudança e de soluções para os problemas e necessidades dos cidadãos. Este olhar neo-liberal forçou, por um lado, o estado a redefinir o seu papel na sociedade e na economia e suscitou, por outro lado, a emergência de novos movimentos sociais e políticos que o contestaram, nomeadamente nas áreas do comércio mundial, do ambiente, das liberdades civis e dos direitos sociais e humanos.

Também a **globalização**, enquanto processo e resultado, acarretou desafios claros aos estados apelando, mais uma vez, à sua capacidade de adaptação a novos contextos externos, fortemente voláteis e incertos. Os instrumentos tradicionais de gestão e controlo do estado, dos quais são exemplo os normativos legais, parecem apresentar dificuldades evidentes de ajuste a este novo contexto, onde o tempo e o espaço são fortemente relativizados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), pelos novos meios de comunicação (*internet*) e transporte (alta velocidade), pelos mercados únicos (União Económica e Monetária), pela abertura de fronteiras (Espaço *Schengen*), etc.

Os desafios surgem também ao nível da **crescente complexidade dos fenómenos sociais**, a qual exige novas formas de conhecimento especializado, tornando o estado mais dependente de fontes externas de informação. Na fase de desenvolvimento societal imediatamente anterior, o estado estava essencialmente preocupado com questões associadas à distribuição e redistribuição; actualmente, vê-se forçado a debater outro tipo de assuntos, ditos “pós-materiais”, dos quais são exemplo a protecção da natureza, a eficiência energética, a igualdade de oportunidades ou a temática da multiculturalidade, para os quais necessita de contratualizar conhecimento externo sendo, mais uma vez, forçado a intensificar as suas relações com os sectores privado e social.

Paralelamente a estes fenómenos outros irromperam e que Bovaird e Löffler (2003: 14-16) descrevem como sendo:

- A crescente preocupação com as questões ambientais e que teve como consequência o aumento da pressão sobre o estado no sentido de demonstrar o impacte ambiental da legislação produzida, das políticas desenhadas e dos projectos implementados (sobretudo os projectos de investimento);
- As mudanças tecnológicas, nomeadamente as TIC, potenciadoras de formas inovadoras de desenho e implementação de políticas públicas mais interactivas e de novos métodos de prestação de serviços (como por exemplo o governo electrónico);
- O crescente poder dos *media*, traduzido em novos níveis de escrutínio e validação de políticas públicas e novas formas de mobilização social;

- As percepções mais exigentes sobre os mínimos de qualidade de vida humana, com especial enfoque nos grupos mais vulneráveis ou temáticas mais sensíveis (pobreza infantil, violência doméstica, processos de envelhecimento, direitos das pessoas com mobilidade, orientação e comunicação condicionadas, etc.);
- A perda de influência das fontes tradicionais de autoridade e controlo social e a mudança de significado e de forma das instituições até então centrais na sociedade como a família e a classe social;
- A insistência na necessidade de novos níveis de *accountability* (obrigação de responder pelas acções e resultados correspondentes) e transparência públicas;
- A mudança de expectativas sobre a qualidade e adaptabilidade dos serviços públicos, potenciada pelos já mencionados processos de globalização, que facilitaram o contacto com outras realidades sociais proporcionando, por essa via, novas possibilidades e termos de comparação.

Draude (2007: 1) acrescenta a estes factores um outro que se prende, e que de certa forma traduz o que foi descrito até ao momento, com uma **progressiva diferenciação e especialização social**.

Outro autor que tem produzido uma reflexão de relevo sobre as condicionantes estruturais do crescente interesse sobre o tema da governança urbana é Kooiman (1993), que utiliza nos seus textos referências recorrentes à complexidade, dinamismo e diversidade que caracterizam a sociedade contemporânea ocidental e que colocam claros desafios ao *modus operandi* do estado, enquanto regulador dos sectores económico e social.

Da conjugação de todos estes factores resulta uma clara necessidade de novas ideias sobre o envolvimento da sociedade e do sector privado nos processos de governação. A resposta a esta necessidade tem-se traduzido numa mudança das relações entre estes actores e o estado, no crescimento de instrumentos políticos menos coercivos, numa maior articulação de interesses colectivos e na coordenação de novos actores sociais (contexto multi-*stakeholder*).

A necessidade de novas formas de governança pública advém, ainda, de um outro conjunto de factores, estes marcadamente políticos e cuja importância e complexidade

justifica que sejam mencionados isoladamente nesta reflexão: a **crítica ao modelo de governança baseado numa democracia representativa**. Esta crítica assenta em diversas variáveis, designadamente:

- Dimensão e consequente peso, inércia e ineficiência de muitas das estruturas da democracia representativa;
- Afastamento das estruturas dos cidadãos que representam e servem, motivado, em grande parte, pelas suas dimensões que, para alguns críticos, são insustentáveis. Neste contexto, argumenta-se que os cidadãos encontram claras dificuldades em influenciar as políticas ou colocar determinados assuntos na agenda. Aliada a esta dificuldade, surge um sentido de não-representatividade, ou seja, os cidadãos tendem a não se rever nas soluções políticas propostas por aqueles que elegeram;
- Tendência para as várias instituições políticas se assumirem como adversárias e conflituantes e apostarem num estilo de resolução de conflitos *winner-take-all* (Pierre e Peters, 2000: 146). O exemplo das lutas partidárias para garantirem maiorias absolutas (que tornam menos necessário os consensos, pactos e acordos entre diferentes interesses) nos parlamentos nacionais, regionais ou locais é disso exemplo. A questão torna-se ainda mais complexa se a análise se centrar nas instituições da Administração Pública, competidoras entre si por recursos, protagonismo e reconhecimento sócio-político. O problema está no facto de esta competitividade, não raras vezes, se traduzir numa perda de eficácia, eficiência e impacte das medidas o que, em última instância, acarreta consequências negativas para o desenvolvimento quer da sociedade quer do próprio estado.

Resultante dos problemas gerados no seio do sistema representativo, emergem três grandes mudanças no poder político e que marcam, também elas, indelevelmente os novos modelos de governança. Por um lado, tem-se assistido a uma significativa delegação de competências e responsabilidades da Administração Central para as administrações regionais e locais, reforçando, deste modo, o poder dos diferentes níveis de governo e tornando-os, por esta via, potencialmente mais atractivos para outros *stakeholders* da sociedade civil; por outro lado, tem-se assistido a uma transferência de diversos poderes nacionais para organizações supranacionais, das quais a União Europeia é o exemplo mais “próximo” de nós, mas ao qual se pode aditar organizações como as Nações Unidas, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Organização

para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, entre outros. Por fim, uma última alteração, já não ao nível da transferência de competências no sentido vertical, mas no sentido horizontal, de dentro para fora, isto é, com organizações não estatais o que tem favorecido a emergência de um conjunto muito significativo de novas organizações da sociedade civil (ONG's, IPSS's, etc.) e de novos movimentos sociais. Todas estas transformações no poder político e na estrutura organizacional do estado têm vindo a facilitar novos modelos de governança pública.

Kettl (2000) defende que “*Government must not only devise new strategies for managing public programs effectively in a globalized and devolved policy world. It must also build the capacity for doing so.*” É neste contexto, de transições e redefinições, que surge aquilo a que autores como Kooiman (1993), Rhodes (in Pierre, 2005: 453) ou Healey (2006) designam por *modern governance*, *new governance* e *evolving forms of governance* respectivamente.

2.2 Definições de governança urbana e principais referencias teóricas

Os processos de globalização e internacionalização do comércio, de expansão do sector dos serviços, de importância crescente dos investimentos não tangíveis (ex: mercado de capitais) e de devolução estatal discutidos no ponto anterior, têm uma tradução directa nos processos de desenvolvimento urbano.

Os contextos urbanos assumem hoje um papel fundamental nos processos macro-económicos, na medida em que se apresentam como os locais onde os “... *economic flows are decoded, condensed, converted, metabolised and intensified [e onde é possível] to link output with markets, decision-makers with promoters, principals with subcontractors, training with employment and research with manufacture.*” (Cavallier, 1998: 2 e 13)

De facto, o papel estratégico que as cidades desempenham no contexto económico é indiscutível, afirmando-se cada vez mais “...como o *locus* da globalização [... a qual ...] tem conduzido à afirmação das cidades enquanto centros da vida económica, social e política global...” (Vale, 2007: 471). No entanto, torna-se interessante verificar que a sua atractividade se centra cada vez menos em torno de questões materiais

(disponibilização de infra-estruturas, equipamentos e outro tipo de recursos tangíveis). Aliás, se se tiver em conta o tipo de estado schumpeteriano pós-fordista, não é difícil de compreender que o desenvolvimento económico das comunidades políticas depende cada vez mais dos capitais institucional, social e humano da paisagem organizacional dessas comunidades (e a forma como elas se complementam e se articulam entre si) e cada vez menos das infraestruturas e facilidades colocadas ao dispor dos agentes económicos. Esta mudança de enfoque é, ainda, corroborada pela forma como os governos locais entendem a gestão das suas instituições, apostando progressivamente numa abordagem de inovação (de descobrir e introduzir novas actividades) em detrimento da tradicional abordagem racionalista (de fazer o mesmo de sempre mas de forma mais eficiente).

O desenvolvimento urbano depende, não apenas do desempenho económico-financeiro de uma dada comunidade, mas também da sua capacidade em manter elevados níveis de eficiência sem pôr em causa os seus sistemas ambiental e social, segundo uma perspectiva de sustentabilidade inter-geracional e de justiça social inter-classes. Estes sistemas encerram em si desafios importantes ao nível da biodiversidade, da redução da pegada ecológica de cada comunidade, da regeneração urbana em termos do edificado, dos transportes, da segurança de pessoas e bens, da multiculturalidade, da integração social das minorias, da igualdade de oportunidades, etc.

A gestão deste triângulo do desenvolvimento urbano (eficiência económica, sustentabilidade ambiental e coesão social) encerra em si desafios concretos ao sistema político urbano e às democracias representativas que o suportam, fazendo repensar a participação dos cidadãos (organizada em grupos ou a título individual) nos processos de tomada de decisão sobre os temas de interesse público.

Estes três pilares do desenvolvimento urbano representam toda a complexidade e dinâmica dos sistemas sociais contemporâneos e colocam a tónica na necessidade de repensar os modelos de governança urbana, entendida "... não só como o mero governo da cidade, mas como um sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, que assegura as escolhas colectivas e a sua concretização." (Ascher, 1998: 103), sistema este que facilite a criação de energia social e institucional bem como uma diferente gestão dos processos de exercício do poder local.

Tabela 1: Características básicas do conceito “tradicional” e “moderno” de governança

Características	Conceito tradicional de governo	Conceito moderno de governança
Fonte/localização do poder	Estado	Estão juntamente com a sociedade civil
Actores	Sector público e administração pública	Sectores público, privado e voluntário (3.º sector)
Dependência de	Elites no poder	Participação de todas as elites da sociedade
Actividades focalizadas em	Organizações (“instituições”)	Processos e procedimentos
Focalização em	Arquitectura organizacional	Recursos, resultados e políticas
Filosofia de estado/política pública	Prestação directa (“paternalismo”)	Disponibilização de oportunidades, gestão
Papel do governo	Disponibilizar, comandar e controlar	Liderar, facilitar e colaborar
Exercício do poder	Hierarquia <i>top-down</i> e autoridade	Parcerias e redes

FONTE: Traduzido de VYMETAL, Petr (2007: 11).

O desafio colocado às administrações públicas central e local é tremendo. Esta última deve assumir-se cada vez mais como “... *accountable political authority, capable not only of efficient technical operation, but also of providing a framework for a plurality of actors with responsibilities and rights, while retaining the support of the population*” (Cavallier, 1998: 17), enquanto que a primeira deve assumir um papel de facilitadora, e de catalizadora de recursos e sinergias nacionais com vista à criação das condições necessárias para o sucesso das iniciativas dos actores públicos, económicos e sociais implantados nos contextos urbanos.

Todavia, estas mudanças de enfoque não exigem necessariamente que se pensem novas estruturas governativas. Exigem, acima de tudo, que se repensem as relações entre as já existentes e se reconheça a fragmentação do governo da cidade. Esta ideia traduz a necessidade de uma tripla capacidade: 1) a de integrar e dar forma às autoridades locais na base da sua relação com a sociedade civil; 2) a de formular estratégias (planear) consertadas e co-responsabilizadas com o estado, outras cidades, outros níveis de governo e outros actores públicos e privados; 3) a de adoptar novos métodos que complementem e/ou potenciem os tradicionais mecanismos de acção, tomada de decisão e negociação, mais interactivos e flexíveis e menos coercivos. Tal como afirma

Cavallier (1998: 57) *“Determination, pragmatism and innovation. These are the three main ingredients of this new urban governance.”*

Para Patrick Le Galès (2002), outro autor de referência nesta matéria, *“La problématique de la gouvernance renvoie donc aux interactions entre l’État e la société e aux modes de coordination pour rendre possible l’action publique”* (1995: 59). Le Galès reconhece a insuficiência do termo “governo urbano” para traduzir o tipo de respostas que as comunidades políticas dão a estes novos reptos. Segundo o autor, o conceito de governança urbana traduz melhor:

- A crescente flexibilidade na forma de organizar os serviços públicos locais;
- A variedade de actores envolvidos e as suas diferentes capacidades estratégicas;
- A diversidade dos processos de legitimação;
- A dinâmica de negociação entre os actores;
- A complexificação das formas de cidadania e democracia locais.

Pierre e Peters, dois autores da ciência política, captam esta complexidade descrita por Le Galès quando propõem que os processos de governança estão intrinsecamente associados à *“... capacity [...] to cover the whole range of institutions and relationships involved in the process of governing.”* (2000: 1) Também Martin (1998: 1) expõe um conceito semelhante defendendo que *“Governance relates to a complex system of institutions, actors, traditions and systems involving the state, civil society and the private sector – and not simply government – on matters of public concern.”*

Trata-se de um conceito que problematiza as relações entre o estado e a sociedade e a forma como o próprio sistema político (independentemente do nível territorial a que se reporta – infranacional, nacional ou supranacional) se relaciona com o seu meio ambiente e gere os seus recursos. O conceito de governança urbana assim descrito, enquadra qualquer tipo de instrumento de política, cuja selecção varia em função dos contextos históricos, políticos, sociais e territoriais. A título de exemplo, Pierre e Peters defendem que as redes interorganizacionais de que tanto se fala são apenas um instrumento de governança entre muitos outros tais como as hierarquias, os mercados e as comunidades (Löffler, 2003: 170)

Por contraponto, R. Rhodes (1997) introduz neste debate o conceito de rede inter-organizacional como sendo a forma de governança por excelência das sociedades ocidentais contemporâneas, sustentada por princípios de participação, co-responsabilização, partilha de poderes e optimização de recursos (regra geral recursos endógenos ao sistema de acção), entre outros.

Da análise das definições de governança urbana apresentadas, é possível sintetizar um conjunto de características-chave que serão importantes na definição dos modelos apresentados no ponto seguinte deste capítulo (Stoker in Martin, 2001: 4).

- Refere-se a um complexo conjunto de instituições e interesses;
- Identifica o atenuar de fronteiras e responsabilidades entre actores de diversos sectores de actividade no que se refere ao desenvolvimento urbano;
- Identifica a dependência de poder envolvida na acção colectiva;
- É sobre redes de actores auto-organizadas;
- Reconhece a capacidade de empreender actividades e projectos de interesse público que não está nas mãos do governo comandar ou usar a sua autoridade.

Subjacente às definições apresentadas bem como às principais características da nova governança está um conjunto de referências teóricas oriundas do debate social, económico e político. Para efeitos da presente investigação, importa referir, por um lado, o debate desenvolvido em torno dos conceitos de estrutura (tradição parsoniana) e acção (tradição fenomenológica e interaccionista); e por outro lado, o contributo da teoria dos regimes urbanos, passando por uma breve referência aos modelos de *New Public Management*.

Estrutura v.s. Acção

No centro deste debate está o teorema da dualidade da estrutura proposto por Giddens (2000) e no qual o autor procura estabelecer uma relação de tipo dialéctico entre a estrutura de uma dada sociedade e a forma como esta condiciona e é influenciada pela acção dos agentes que nela operam (actores). Segundo o autor (2000: 43) “... as propriedades estruturais dos sistemas sociais são simultaneamente o meio e o resultado das práticas que constituem esses mesmos sistemas [e nesse sentido], a estrutura tanto capacita como constrange ...” a agência. Com este teorema, Giddens convida o

investigador a relativizar o “poder” da estrutura (conjunto de regras, normas e recursos) sobre a acção humana, por oposição às teorias macro-sociológicas estruturalistas e funcionalistas, os quais concedem prioridade ao objecto sobre o sujeito. Também as teorias marxistas procuravam acentuar a dimensão global da sociedade e minimizar o papel do agente humano, encarando-o como um sujeito coisificado, alienado “... imerso em relações de exploração pelo trabalho e desapossado dos meios de produção ...” (Guerra, 2000: 21)

Nos finais da década de 70 e durante a década de 80, surgiu um conjunto de novas teorias sociais que procuravam rever o lugar do actor humano no binómio sistema/actor, conferindo-lhe um papel de maior relevância enquanto “... sujeito social capaz de dar sentido à sua acção” (Guerra, 2000: 21). Raymond Boudon, autor dos princípios do “individualismo metodológico” e talvez um dos mais radicais defensores do primado do actor sobre o sistema, sugere que o focus da investigação deve ser o indivíduo e a sua racionalidade, e não tanto os sistemas e estruturas nas quais operam. Não esquecendo estes últimos, na medida em que são eles que contextualizam a acção humana, Boudon considera que o enfoque analítico deve residir nas racionalidades individuais. Michel Crozier, autor de *O Actor e o Sistema* e mais ponderado que Boudon, defende nesta mesma obra que “O actor não existe fora do sistema que lhe define a liberdade e a racionalidade que pode usar na sua acção. Mas o sistema não existe senão pelo actor, o único ente que lhe pode dar vida e mudar-lhe o sentido.” (Guerra, 2000: 26)

Regimes Urbanos

A teoria dos regimes urbanos tem como pressuposto o facto de a eficácia dos governos locais depender, em grande parte, da cooperação com actores não governamentais e da combinação das capacidades estatais com os recursos não governamentais. Esta exigência pode não se colocar com tanta premência se se pensar em serviços básicos rotinados disponibilizados pelos governos locais. Mas se se considerar a crescente complexidade, fragmentação e dinâmica das sociedades urbanas e dos desafios e problemas que se colocam, a exigência de cooperação inter-organizacional surge como algo incontornável.

Segundo Stoker (1997: 43), “*In responding to social change and conflict, governmental and non-governmental actors are encouraged to form regimes to facilitate action and empower themselves.*”

Tabela 2: Uma tipologia dos Regimes Urbanos

Características	Tipos de regime		
	Orgânico	Instrumental	Simbólico
Objectivo	Manutenção do <i>status quo</i>	Realização de projecto	Redireccionamento da ideologia ou imagem
Principal motivação dos participantes	Dependência local	Resultados tangíveis	Política expressiva
Base para o sentimento de objectivo comum	Tradição e coesão social	Incentivos selectivos	Uso estratégico de símbolos
Qualidade da coligação (congruência de interesses)	Comunhão política	Parceria política	Acordo competitivo
Relação com o ambiente local	Orientação exclusiva	Orientação exclusiva	Orientação inclusiva
Relação com o ambiente não local	Independente	Dependente	Dependente

FONTE: Traduzido de STOKER, Gerry (1997: 43).

O autor alerta para o facto de esta tipologia, à semelhança de muitas outras, poder não encontrar uma total tradução prática, na medida em que ela representa ideias-tipo e categorias analíticas (neste caso concreto, encontradas em função de variáveis ou dimensões relacionadas com os processos de coordenação do trabalho).

Os **regimes orgânicos** pretendem manter o *status quo*. Os participantes estão imbuídos de um sentimento de dependência local e de objectivo comum baseado nas tradições e relações históricas. Os parceiros traduzem interesses fortemente implantados na comunidade política, partilhando uma perspectiva e experiência em grande medida comum. Aqueles que não partilham desta perspectiva são rigidamente excluídos. Estes regimes coesos lidam com as forças não locais de uma forma muito própria, afastando as interferências não desejadas, mas procurando captar recursos exógenos.

Os **regimes instrumentais** definem objectivos de curto prazo relacionados com projectos específicos e concretos. A motivação principal dos participantes reside na obtenção de resultados tangíveis e o sentimento de um propósito comum advém da

disponibilidade de incentivos materiais. Os processos de negociação e de construção institucional são incontornáveis de forma a clarificar os interesses e responsabilidades de cada um no regime constituído. Tendo em conta a sua posição, os regimes instrumentais não raras vezes necessitam de apoios não locais para as suas acções. A sua estratégia política é a de se apresentarem de tal forma que se tornam atractivos para actores não locais e níveis mais elevados da administração.

Os **regimes simbólicos** são construídos em torno de preocupações ideológicas ou de construção da imagem. Os seus objectivos são de transformação e o envolvimento dos participantes é baseado na comunicação das suas intenções, valores e preocupações. O sentimento de um propósito comum é trabalhado através da manipulação de símbolos que expressão a justeza e a atractividade da causa em questão. O focus dos regimes simbólicos é o da *expressive politics*, ou seja, comunicar as preocupações e reconciliar crenças. Donde uma forte abertura à comunidade política onde está implantado. Também procura fazer *lobby* junto dos níveis mais elevados de governo e obter o seu apoio, que não tem que ser necessariamente material.

New Public Management

O conceito de *New Public Management* (NPM) surge, não raras vezes, associado aos novos modelos de governança pública o que se fica a dever ao facto de ambos os fenómenos serem resultantes da combinação de um conjunto alargado de factores económicos, sociais, políticos e tecnológicos que pressionaram os governos e as administrações públicas a repensar o seu *modus operandi* e que já foram discutidos neste documento.

Não obstante o facto de existir muito cepticismo em torno da utilidade e relevância da NPM (Lynn, 1998; Drechsler, 2005), diversos autores vêem na NPM uma real mudança de paradigma de uma Administração Pública para uma Gestão Pública.

Independentemente da posição assumida, é facto que a NPM é hoje um fenómeno global e transversal a países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento.

Enquanto modelo teórico, a NPM encerra em si contributos advindos das teorias (*public choice*, *transaction cost* e *principal-agent*) e das teorias de gestão organizacional do sector privado, favorecendo, segundo a opinião de Ewalt (2001) a implementação dos novos modelos de governança discutidos no próximo ponto deste capítulo. Também Peters e Pierre (1998) apresentam um entendimento semelhante sobre esta relação, quando propõem a complementaridade entre uma governança pública focalizada nos processos de tomada de decisão e uma NPM focalizada nos objectivos e resultados a atingir.

Os resultados sobre os quais se centra a NPM prendem-se com dimensões de eficiência, eficácia e qualidade do próprio serviço público. O título do relatório promovido por Al Gore nos Estados Unidos da América (Administração Clinton - 1993) ilustra bem este pensamento: *Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Tal preocupação parece estar perfeitamente enquadrada com os objectivos e princípios gerais dos novos modelos de governança urbana, na medida em que também a NPM procura dar resposta aos problemas decorrentes do défice de recursos públicos e ao crescente nível de expectativas e exigências dos cidadãos em geral relativamente a uma Administração centrada nas suas necessidades e que efectivamente resolva os seus problemas, apresentando serviços de elevada qualidade.

De forma a clarificar o que traduz o termo NPM, Hood (1991) identifica sete características distintas deste modelo de gestão:

- Aumento da liberdade de actuação de uma elite profissional de gestores públicos;
- Focalização na medição da performance através da definição de objectivos e indicadores de desempenho que possam ser medidos;
- Aumento do controlo sobre os *outputs*, com enfoque nos resultados obtidos em detrimento do processo;
- Divisão de partes do sector público em agências que se relacionam entre si;
- Maior ênfase nas crescentes pressões competitivas no seio do sector público;
- Introdução de técnicas e práticas de gestão oriundas do sector privado;
- Focalização no corte de despesas e racionalização de recursos públicos.

No entanto, a análise prática da aplicação do modelo e das suas principais características, permite encontrar as mais diversas *nuances*, com enfoques distintos e combinações variadas dessas mesmas características. Da análise destas aplicações surgem os quatro sub-modelos propostos por Ferlie e tal. (in O'Donnell, Allan e Peetz, 1999: 3-4):

- ***The Efficiency Drive*** - modelo que privilegia a introdução de práticas de gestão oriundas do sector privado e se caracteriza pelo: 1) aumento do controlo financeiro e da monitorização da performance organizacional; 2) *benchmarking*; 3) focalização no cliente; 4) centralização do poder profissional nos níveis de gestão.
- ***Downsizing and Decentralization*** - modelo centrado na redução de efectivos, na descentralização e no *outsourcing* e que se caracteriza essencialmente pela: 1) procura da introdução de *quasi-markets*; 2) distinção entre organização que compra e organização que fornece um bem ou serviço.
- ***In Search of Excellence*** - modelo que visa a mudança das culturas organizacionais do sector público, privilegiando os processos de liderança e conceitos como aprendizagem organizacional.
- ***Public Service Orientation*** - modelo que procura articular um vasto leque de abordagens à gestão oriundas tanto do sector privado como do sector público e que se caracteriza por: 1) estimular os gestores públicos a serem mais *entrepreneurial*, orientados para resultados e focalizados na missão da sua unidade de gestão; 2) serviços públicos de qualidade com iniciativas de gestão total da qualidade; 3) focus no cidadão e não no cliente.

2.3 Modelos de Governança Urbana

2.3.1 A abordagem integrada de Alan DiGaetano e Elizabeth Strom

DiGaetano e Strom (2003) apresentam uma abordagem integrada e, por este motivo, bastante interessante sobre os processos de governança urbana. Ambos os autores consideram que só é possível analisar aprofundadamente estes processos se se tiver em conta uma perspectiva analítica que enquadre três dimensões e que traduza uma relação dinâmica entre elas: 1) estrutural; 2) cultural; e 3) racional.

Os autores defendem, em primeira instância, que **os processos de governança urbana são resultantes de um complexo conjunto de influências e balizas (*bias*) estruturais**, das quais destacam o desenvolvimento de uma economia capitalista assente numa lógica de mercado, a aceleração dos instrumentos de comunicação e partilha de conhecimento, a alteração nas estruturas demográficas da população, a formação do estado schumpeteriano (*workfare state*), a sua reestruturação, a promoção da inovação na produção e a flexibilidade no trabalho. Tendo em conta esta dimensão estrutural, os autores defendem que as actuais políticas urbanas são tributárias do desmantelar do modo de regulação fordista e de uma nova divisão do trabalho entre estado e mercado. É, neste sentido, importante analisar os processos de governança urbana a dois níveis distintos: 1) o da globalização económica; e 2) o da devolução estatal, com a transferência de competências e autoridades administrativas para os níveis infra-nacionais.

Estas influências estruturais são “filtradas” por aquilo que os autores consideram ser a segunda grande dimensão de análise - cultural - tributária dos estudos antropológicos sobre símbolos e crenças ou, mais genericamente, sobre os sistemas de significado. Importa, neste contexto, compreender em que medida é que estes sistemas de valores, que estão obviamente enraizados em contextos históricos, sociais e territoriais, condicionam a leitura que os agentes humanos fazem da gestão das suas comunidades políticas.

DiGaetano e Strom (2003) reforçam a **emergência de uma nova cultura política**, consubstanciada na crença nas soluções advindas/importadas do sector privado, numa maior valorização do sector social, dos cidadãos, dos *media* e dos peritos enquanto fonte de inovação, e num crescente cepticismo relativo ao papel dos partidos políticos e das instituições políticas tradicionais. Ainda neste contexto, não é displicente a análise da percepção que os cidadãos têm sobre o papel do estado, dos governos locais, da economia e da própria sociedade civil nos processos de governança urbana.

Por último, a terceira dimensão de análise reside na abordagem do **indivíduo, enquanto agente racional e estratégico** que opera dentro de um determinado sistema, de modo a potenciar oportunidades e obter ganhos e mais-valias mediante a escolha de estratégias vencedoras (aplicação da teoria dos jogos).

O encontro destas três dimensões de análise dá-se ao nível das instituições políticas, entendidas enquanto “... *organizational means by which collective decisions are made and carried out.*” (DiGaetano e Strom, 2003: 363), que são historicamente enraizadas e que disseminam sistemas de crenças e práticas. No entanto, estas instituições políticas (das quais são exemplo os partidos políticos, os corpos governativos ou as redes inter-organizacionais) não operam isoladamente, estando inscritas num complexo mosaico de actores e de relações de governo informais. A estes complexos organizacionais é atribuída a designação de *institutional milieux*.

São estas relações de governo informais que determinam como as cidades são governadas e são elas que traduzem, na perspectiva destes autores, o conceito de governança urbana. As relações podem ser múltiplas e variadas, variando em função de quatro critérios base: 1) modos de interacção entre governo local e actores privados; 2) método de tomada de decisão; 3) decisores-chave; 4) objectivos políticos. Do cruzamento destes 4 critérios de análise, surgem os 5 modos de governança (ideais-tipo weberianos) propostos por DiGaetano e Strom (2003: 365-367):

- **Clientelismo** - baseado em relações individualizadas entre a elite política local e os clientes e/ou interesses estabelecidos no território. Os objectivos da interacção político-social são fundamentalmente materiais e, por esse motivo, a interacção reveste-se de uma carácter fortemente pragmático onde cada parte envolvida procura obter benefícios tangíveis. A moeda de troca, se assim podemos designar, é o apoio político em momentos cruciais da vida democrática local, como por exemplo, as eleições e a tomada de decisões menos populares;

- **Corporativismo** - as relações não são do tipo pragmático, mas antes revestem-se de um carácter programático fundamentado em processos de negociação e compromisso entre as elites políticas e cívicas em torno das grandes tarefas governativas e com objectivos essencialmente *purposives*. Não raras vezes, o que se vislumbra é a constituição de parcerias formais entre estes actores que apenas envolvem os interesses económicos e sociais mais relevantes, excluindo todos os outros;

- **Gestão** - imbuídas de um espírito de gestão, as interacções entre políticos e sectores privado e social baseiam-se numa lógica formal, burocrática ou contratual, onde os pareceres técnicos dos funcionários da administração e de peritos têm um peso

bastante forte, mais do que a procura de consensos ou o pragmatismo que caracterizavam os modos de governança anteriormente descritos. Os principais objectivos das interacções são, tal como no modo de governança clientelista, materiais centrando-se frequentemente em torno de temáticas associadas à eficiência da gestão dos recursos;

- **Pluralismo** - o principal objectivo da interacção entre políticos e uma complexa constelação de interesses privados organizados é a gestão de conflitos (*purposive*), reconhecidos e aceites como fruto de interesses legitimamente diferenciados e por vezes antagónicos;

- **Populismo** - baseado numa lógica de democracia inclusiva, este modo de governança assenta em objectivos simbólicos que colocam o enfoque nos processos e práticas democráticas. As elites políticas procuram cooptar membros dinâmicos da comunidade política local, encorajando-os a participar mais activamente nos processos governativos de modo a ser possível tirar partido daquilo a que Elkin (in DiGaetano e Strom, 2003: 367) designa por *social intelligence*.

Tabela 3: Modos de Governança Urbana

	Clientelismo	Corporativismo	Gestão	Pluralismo	Populismo
Relações de governo	Particularistas, troca personalizada	Negociação exclusiva	Formais, burocráticas ou contratuais	Mediação entre interesses competitivos	Negociação inclusiva
Lógica de governo	Reciprocidade	Construção de consensos	Tomada de decisão autoritária	Gestão de conflitos	Mobilização de apoio popular
Decisores chave	Políticos e clientes	Políticos e líderes civis poderosos	Políticos e funcionários da administração	Políticos e interesses organizados	Políticos e líderes de movimentos comunitários
Objectivos políticos	Materiais	<i>Purposive</i>	Materiais	<i>Purposive</i>	Simbólicos

FONTE: Traduzido de DiGaetano e Strom (2003: 366).

2.3.2 A abordagem de Patsy Healey - Modelos técnico-corporativos v.s. modelos pluralistas

Patsy Healey (2006) segue a mesma linha teórica dos autores anteriores, propondo igualmente uma perspectiva institucionalista sobre os modelos de governança urbana. A autora, para quem abordar a temática da governança é analisar os processos através dos quais são geridos os assuntos colectivos, defende que *“an institutionalist analysis emphasises the complex interactions between the activities of formal government bodies, economic activity and social life, interlinked through social networks and cultural assumptions and practices which cut cross formal organizations.”* (2006: 207)

Tendo, então, por base uma abordagem centrada no *new institutionalism*, Healey (2006) propõe dois grandes grupos de modelos de governança urbana. O primeiro grande grupo, enquadrador dos **modelos técnico-corporativos**, encerra em si três das propostas dos autores anteriores, ou seja, o corporativismo, o clientelismo e a democracia pluralista. A estes acrescenta a autora um quarto, ao qual atribui a designação de democracia representativa, modelo com o qual, aliás, as sociedades ocidentais se encontram bastante familiarizadas.

Não obstante o facto de a autora considerar que estes modelos têm vindo a revelar uma crescente dificuldade em responder às tendências sócio-políticas e económicas contemporâneas, e sobre as quais já se teceram algumas considerações no ponto 2.1 desta reflexão, Healey (2006: 220-230) analisa-os com alguma exaustação nos seus trabalhos, de modo a construir a base sobre a qual irá propor três novos modelos de governança que, na sua perspectiva, começaram a emergir no virar do século passado, com o objectivo de superar as grandes limitações dos modelos vigentes. São modelos que tendem a coexistir com os anteriores, criando realidades fortemente complexas e híbridas, onde se torna problemático estabelecer fronteiras entre eles. Uma breve nota para a reflexão de Ficher sobre esta matéria (in Healey, 2006: 241), o qual defende que *“... there is a pervasive struggle [...] between pluralistic democratic tendencies, which seek to acknowledge a wide range of stakeholders, forms of knowledge and value bases, and techno-corporate ones, which seek to keep control over the management of our societies, using the tools of technical analysis and management, or the knowledge and interests of key corporate interests.”*

Os modelos clássicos ou tradicionais, apresentam as seguintes características:

▪ **Democracia representativa** - a lógica de governança assenta em instituições de governo formais, onde a elite política, eleita por sufrágio universal, é coadjuvada pelos funcionários da administração e por peritos de modo a definir políticas e implementar acções que as concretizem com o objectivo último de promover o interesse público. Este modelo valoriza as estruturas burocráticas organizadas (e cristalizadas) verticalmente (hierarquias), baseadas em pareceres técnicos e administrativos que suportam a tomada de decisão política. A legitimidade das acções governativas é fiscalizada pelos tribunais e, em última instância, validada (ou não) nos momentos formais de eleição dos elementos dos órgãos governativos;

▪ **Democracia pluralista** - este modelo tem na sua base um pressuposto fundamental: o da heterogeneidade social e da diversidade de interesses. Neste modelo, os órgãos de decisão política preocupam-se, fundamentalmente, com a arbitragem/regulação de interesses de grupos distintos, desde que enquadrados legalmente. Pese embora o facto de os governos locais continuarem a ser eleitos por sufrágio universal, existe uma clara preocupação em gerir os conflitos que emanam da sociedade;

▪ **Corporativismo** - não muito diferente do modelo anterior, o corporativismo reconhece que, para lá da heterogeneidade social, existem diferentes poderes em jogo, ou seja, a *politics of voice* não é igualitária. Segundo a autora (2006: 225) “*The corporatist model assumes a ‘shared-power’ world, as does the pluralist one, but the power is shared by a few, powerful interest groups ...*”. Estes grupos mantêm com os governos relações duradouras, baseadas na troca de informação (essencialmente técnica e científica) e na aprendizagem mútua, o que favorece, não raras vezes, políticas de médio/longo prazo e a formação de consensos sobre áreas-chave da intervenção pública;

▪ **Clientelismo** - esta é uma tendência latente em todos os modelos de governança, e que ganha força quando a principal preocupação é a da distribuição de recursos. Neste aspecto, os políticos e os altos funcionários da administração pública tendem a privilegiar os membros das suas redes sociais individuais, privilégio este que sai do controlo de qualquer escrutínio democrático. Em troca, a elite política recebe benefícios, não traduzíveis necessariamente em benefícios materiais tangíveis. Podemos estar na

presença, por exemplo, de apoios e reciprocidades simbólicas. A lógica de relacionamento é pessoal assente numa base de interacção do tipo ‘patrão-cliente’.

No final do século passado novos modelos ganharam relevância no contexto da governança urbana, modelos estes que propõe um novo olhar sobre a forma como as responsabilidades são distribuídas entre o estado e os sectores privado e social (a já referida nova divisão do trabalho), que apresentam uma preocupação clara com estilos de governança mais *people sensitive*, mais abertos, horizontais, que apresentem uma estrutura alargada de partilha de poder, e que apresentem soluções que coadjuvem as tradicionais formas de legitimação do poder dos órgãos governamentais. Neste ponto é importante reter que os novos modelos propostos pela autora, apesar de tecerem duras críticas e salientarem as deficiências e limitações da democracia representativa, não pretendem constituir alternativas a esta última. Pelo contrário, os modelos aceitam uma democracia formal legitimada pelo voto. Todavia, sugerem que se vá mais longe, e que os órgãos de governo se tornem mais *people responsive* e *accountable*. Esta leitura torna-se extremamente atractiva para os governos locais, na medida em que lhes facilita o acesso à comunidade em que estão inseridos e lhes possibilita (pelo menos no plano teórico) um restabelecer da confiança dos cidadãos na forma como a acção pública é conduzida.

Os novos modelos de governança pretendem dar resposta a uma das principais críticas tecidas ao modelo representativo, traduzida em termos da *decalage* existente entre a sua definição teórica e a sua dimensão prática de gestão quotidiana dos assuntos públicos urbanos. Na realidade, os governos locais (e não só estes) estão permanentemente sujeitos às mais diversas pressões estruturais e contingenciais, as quais têm que gerir. A gestão passa, não raras vezes, pela implementação de outro tipo de modos de governança que têm em conta o ambiente externo e a paisagem organizacional do território, com os quais é imperativo “cooperar” segundo uma lógica de abertura e *exchange*.

Pretendem, igualmente, superar as limitações dos modelos corporativos, salientando que, por um lado, a ênfase colocada num tipo de conhecimento fundamentalmente técnico-científico baseado num racionalismo instrumental é desajustada face à realidade, existindo outras formas de conhecimento tão válidas quanto estas e, por outro

lado, que as poucas organizações envolvidas na cooperação representam cada vez menos a sociedade em que estão inseridas, a qual se tornou demasiado ‘complexa, dinâmica e diversa’ (expressão frequentemente utilizada por Jan Kooiman nos seus trabalhos sobre *modern governance*) para ser representada desta forma tão restritiva.

De facto, a paisagem organizacional dos territórios complexificou-se, variando os interesses dos diversos agentes em função dos contextos históricos e espaciais (*politics of place*) em que operam, bem como dos campos de poder a que pertencem. Existe aqui explicitamente um reconhecimento da multiplicidade dos sistemas sociais e da complexidade das relações (de poder) que neles se manifestam, o que se traduz teoricamente numa perspectiva marcadamente relacional, inscrita numa abordagem muito próxima do construtivismo social.

A dimensão cultural também é incorporada por Healey. Para a autora, os “... *modes of governance and their associated routines and styles are the product of local contingencies, of the cultural traditions of particular places and political communities, and of the dynamics of change which are re-shaping these traditions.*” Quer com isto dizer que analisar os modos de governança, implica contextualizá-los quer em termos de contingências locais e tradições culturais (tradições democráticas e percepções sobre o papel do estado na economia e na sociedade) quer em termos de dinâmicas de estruturação mais amplas.

Os modelos propostos por Healey (2006: 232-239) são:

- ***The criteria-driven approach*** - este modelo tem como principal desidrato entregar ao sector privado o maior número possível de tarefas e serviços públicos, garantindo, no entanto, uma forte presença governativa na prestação destes serviços através de programas de financiamento públicos, incentivos fiscais ou estruturas normativas regulatórias. Esta presença, justificada pelo interesse público das referidas tarefas e serviços, materializa-se não raras vezes num conjunto alargado de critérios e indicadores de *performance* que permitem avaliar a eficiência e eficácia das políticas e programas públicos. Neste enquadramento, existe um reforço de um tipo de cultura política específica - *cultura contratual*.

O modelo de governança orientado por critérios reconhece a importância da democracia representativa (e aceita a legitimidade dos governos baseada no voto dos cidadãos) e, à semelhança do corporativismo, valoriza, um tipo de conhecimento técnico-científico. Uma boa decisão de governança é aquela que permite atingir os objectivos delineados da forma mais eficiente e *accountable* possível e que se baseia na disponibilização de fundos em função de programas e projectos de cooperação específicos. Pese embora os objectivos e critérios estarem perfeitamente definidos, existe uma margem de manobra para as organizações (ou conjunto de organizações) alvo de financiamento para gerir os fundos e desenvolver as actividades que considerem ser mais relevantes para a prossecução dos objectivos.

Este modelo de governança, com fortes ligações à filosofia política neo-liberal, tem sido alvo de grande interesse tanto por parte da elite política, como das organizações dos sectores privado e social, na medida em que permite superar muitas das limitações das estruturas burocráticas mais tradicionais. Porém, algumas críticas têm vindo a ganhar relevância nomeadamente aquelas que se prendem com a visão restritiva que o modelo apresenta em relação aos interesses das organizações privadas (limitação da racionalidade instrumental); com o facto de apenas chamar as pessoas para a implementação de políticas e não para a sua formulação, fase de planeamento da responsabilidade das tradicionais elites políticas; com o facto de utilizar uma linguagem excessivamente técnica não apropriável pela maioria dos membros das comunidades políticas; e, por fim, com o facto de privilegiar a gestão de conflitos e de interesses antagónicos, em detrimento da configuração de consensos e da cooperação inter-institucional.

Uma nota crítica importante prende-se com o facto de este ser um modelo de governança com um elevado potencial de exclusão e marginalização de muitos membros (individuais e colectivos) das comunidades políticas, não contribuindo para a construção da necessária capacidade institucional que os territórios urbanos contemporâneos exigem.

▪ ***Entrepreneurial consensus*** - este modelo, claramente distinto do anterior, está muito associado à definição de parcerias, podendo mesmo ser considerado como uma forma específica de corporativismo local. Com um forte enfoque em práticas

interactivas, o *entrepreneurial consensus* valoriza e reforça a necessidade de uma, cada vez maior, capacidade institucional dos territórios, conseguida através de processos de aprendizagem colectiva, de construção de consensos entre *stakeholders* locais e de redes inter-organizacionais. Estas redes apresentam formações mais alargadas do que as definidas no modelo corporativo, procurando abranger um maior número de actores locais, cujas actividades têm obviamente impacte na qualidade dos espaços geográficos que ocupam.

Estas parcerias assentam essencialmente na construção de consensos, mais do que na gestão e superação de conflitos locais e permitem tornar a actividade governativa mais coerente, mas adequada às reais necessidades das comunidades políticas e mais abrangente, podendo incluir diversas áreas de intervenção o que, por sua vez, contribui de forma significativa para a redução de duplicações e por essa via para uma maior eficácia e eficiência da acção pública

Um dos maiores problemas deste modelo de governança está na natureza informal destas parcerias, as quais podem ser suplantadas por coligações formalizadas estabelecidas em determinados sectores de actividades, ou podendo cair no risco de apenas reproduzir as elites político-sociais existentes nos territórios. É um modo de governança focalizado na “... *soft infrastructure of relation-building* [e menos na] *hard infrastructure of rights, duties and competences*.” (Healey, 2006: 237).

▪ ***Inclusionary argumentation*** - baseado nas ideias da *participatory discursive democracy*, este modelo procura superar a articulação corporativa de interesses que caracteriza o modelo anterior, apresentando uma clara intenção de chamar à arena da tomada de decisão pública todos os membros de uma determinada comunidade política, sem excepção, numa perspectiva de plena inclusão. Ou seja, as pessoas não têm apenas a oportunidade de participar no momento do voto, mas são chamadas, ouvidas e co-responsabilizadas pelas decisões tomadas. Tal como no modelo de democracia pluralista, há o reconhecimento de que os membros de uma comunidade política territorializada podem interpelar os seus governantes questionando e propondo alternativas, não numa perspectiva de *adversarial* mas de *collaborative argumentation*.

Este modelo reforça um tipo de conhecimento que advém da base social, das experiências dos membros das comunidades políticas, das suas opiniões e subjectividades. Não rejeitando o conhecimento técnico-científico, verifica-se a intenção de o articular com um conhecimento mais prático, que está na posse de cada um dos membros da comunidade política. Mais, articula as matérias relativas à eficácia e eficiência das intervenções com os assuntos relativos a valores morais e apreciações emotivas.

Os principais críticos do modelo *inclusionary argumentation* alegam que este consome muito tempo, tornando-se moroso e inadequado ao ritmo a que as sociedades contemporâneas se desenvolvem, condicionando negativamente o fruição de oportunidades momentâneas. A morosidade deste tipo de processos pode conduzir a um *burnout* e à desilusão. Os críticos referem, igualmente, que nada garante que as pessoas estejam disponíveis para investir o seu tempo pessoal em matérias de governança, existindo ainda quem defenda que as decisões mais participadas não são necessariamente as melhores, ou seja, a relação entre participação pública e justiça das decisões não é linear. Alguns críticos acreditam mesmo na existência de um quase dogmatismo em torno das vantagens da negociação, não reconhecendo explicitamente que este mecanismo nem sempre é o mais adequado, podendo mesmo não ser viável nem desejável.

2.3.3 As propostas de Pierre e Peters - Governança como estrutura e como processo

Pierre e Peters (2000) sugerem uma abordagem algo distinta face à temática da governança. Para os autores é interessante analisar estes fenómenos sócio-políticos segundo duas perspectivas: a estrutural e a processual. Se é certo que na vasta literatura sobre o tema, o enfoque incide preferencialmente sobre a questão processual e o tipo de relações que se estabelecem entre o trinómio estado, sociedade e economia, os autores consideram pertinente introduzir uma outra escala de análise, a das combinações estruturais, tendo como pressuposto que “... *if you want to get governance ‘right’ you need to manipulate the structures within which it is presume to be generated.*” (2000: 20)

Diversas são as combinações estruturais que têm existido ao longo da história e que permitem responder às necessidades de governança das comunidades políticas territorializadas. Da análise que os autores fazem deste tipo de combinações, encontram quatro que podem ser consideradas como as mais expressivas: 1) as hierarquias; 2) os mercados; 3) as redes; 4) e as comunidades.

- **Hierarquias** - este tipo de estrutura, típica das burocracias e democracias representativas ocidentais, está muito próxima de uma lógica de tomada de decisão *top-down* e de um tipo de relação intra-estado fortemente verticalizada. O estado, “... *conceived of as the epitome of the collective interest ...*” (2000: 15) surge como um sector distinto da sociedade e da economia (portanto, existe aqui um reforçar das fronteiras do já mencionado trinómio), sobre as quais exerce um poder dominante, regulando-as através de legislação e outros mecanismos formais de comando e controlo. As hierarquias estão presentes tanto na forma como o estado governa a sociedade (onde o poder está claramente nas mãos do primeiro), como na forma como aquele se organiza e define o seu *modus operadi*. Um exemplo paradigmático é a sua relação com a administração local, na qual o estado central revela uma manifesta “dificuldade” em descentralizar recursos e autoridade administrativa, mas uma significativa proactividade em descentralizar competências e responsabilidades.

É verdade que na literatura contemporânea sobre governança, a questão das relações de poder hierarquizadas não tem merecido grande relevo, pois a grande maioria dos autores coloca o enfoque nos novos modelos de governança, mais cooperativos. Tal como referem Pierre e Peters (2000: 15), “*The emphasis now is instead on smaller scales, flexibility, diversification, informal exchange rather than formal control, and “sharing power” between state and market (Kettl, 1993) rather than maintaining a strict division between the public and the private.*” As hierarquias são alvo de críticas muito semelhantes àquelas que são endereçadas ao modelo de democracia representativa, salientando-se a sua inabilidade para lidar com problemas de menor escala e presentes na vida quotidiana dos cidadãos e para dar resposta às exigências de flexibilidade postas pela globalização económica. Todavia, estes autores estão em crer que ainda faz sentido analisar este tipo de estrutura de governança e considerá-la como tal, na medida em que: 1) pese embora a horizontalização das organizações e da vida política no seu todo, esta horizontalização ainda necessita de tradução legal e

constitucional, o que se tem revelado bastante difícil e moroso. Esta *decalage* não é sustentável durante um período de tempo muito longo; 2) as hierarquias são, de facto, o termo de comparação face ao qual emergem os novos modelos de governança mais colaborativos e, neste sentido, se os queremos compreender então é necessário conhecer aprofundadamente o *modus operandi* hierárquico do estado. Aliás, os autores consideram que não é realística nem defensável a ideia de que as hierarquias possam desaparecer num futuro próximo. O que está a acontecer é que estas irão conviver cada vez mais com outras de formas de relacionamento entre os elementos do trinómio, definindo arranjos estruturais híbridos e altamente complexos; 3) a governança através das hierarquias ainda tem um papel muito representativo na relação entre as Administrações Central e Local, não estando a primeira disposta a abdicar dos seus principais mecanismos de controlo sobre a segunda (linhas de financiamento, auditorias, transferência de competências-chave, etc.)

Portanto, faz sentido estudar as hierarquias enquanto estruturas de governança, até mesmo por que “... *hierarchies still play a very important role indeed in the political and institutional organization of the advanced western democracies. It could well be that horizontal networks are becoming more important but they are still less significant than the hierarchical relations between institutions and actors.*” (2000: 18)

- **Mercados** - ao contrário das hierarquias, esta estrutura de governança tem mantido a sua actualidade e interesse no debate científico e político desde há algumas décadas a esta parte, sendo considerada, não raras vezes, como o mecanismo de alocação mais eficiente e justo. A perspectiva de mercado permite trazer para a área da governança critérios económicos de monitorização da eficiência das políticas públicas.

- **Redes** - as redes de políticas públicas constituem um dos mecanismos mais atractivos da *new governance*, na medida em que podem incluir um leque bastante vasto e variado de *stakeholders*. Não obstante o recente interesse demonstrado por actores públicos e privados em torno deste tipo de estrutura, a verdade é que ela não é nova. Segundo estes autores (2000: 20) “... *the state has always had some form of continuous exchange with key actors in their environment, either in the form of corporatist models of interest representation or on a more ad hoc level.*”

Na nova governança, estas redes tendem a solucionar/minimizar os problemas de coordenação entre os elementos do trinómio, esbatendo fronteiras, optimizando recursos e, por essa via, contribuir activamente para a eficácia e eficiências das políticas públicas. Porém, existe um problema estrutural com este tipo de organizações: controlo e responsabilidade na acção pública estão separados, isto é, se as redes podem assumir a execução de políticas e, muitas das vezes, o planeamento das mesmas, elas não são controladas por isso. Existe um manifesto défice de *accountability* destas estruturas, pois o único elemento que é submetido a controlo por via do sufrágio universal continua a ser apenas é só o governo local (ou central, depende da dimensão territorial da comunidade política em análise).

Um dos autores que mais tem pensado a questão das redes inter-organizacionais de políticas é R. A. W. Rhodes (1997), tendo apresentado uma tipologia de redes de políticas muito interessante e cujas principais características se descrevem na tabela que se segue.

Tabela 4: Tipologia de redes de políticas - R. A. W. Rhodes

Tipo de rede	Características da rede
Comunidade política / Comunidade territorial	Estabilidade, adesão fortemente restringida, interdependência vertical, articulação horizontal limitada
Rede profissional	Estabilidade, adesão fortemente restringida, interdependência vertical, articulação horizontal limitada, serve os interesses de profissionais
Rede intergovernamental	Adesão limitada, interdependência vertical limitada, articulação horizontal extensiva
Rede de produção	Adesão flutuante, interdependência vertical limitada, serve os interesses de produtores
Rede temática	Instável, número alargado de membros, interdependência vertical limitada

FONTE: Traduzido de Bovaird e Löffler (2003: 171).

▪ **Comunidades** - esta estrutura de governança é aquela que mais próximo está dos cidadãos, tendo por base uma perspectiva de subsidiariedade. Está relacionada com pequenas comunidades políticas territorializadas e os seus problemas quotidianos concretos e interroga a necessidade efectiva da intervenção estatal na resolução desses

mesmos problemas. *“The general idea is that communities can - and should - resolve their common problems with a minimum of state involvement”* (Pierre e Peters, 2000: 21), estado este que se considera ser demasiado grande e burocrático para resolver os problemas e necessidades das populações. A perspectiva proposta é a de organizar a governança sem o envolvimento do governo, ou com envolvimento mínimo. Para os proponentes desta abordagem à governança, o comunitarismo facilita o envolvimento e responsabilização dos cidadãos nos processos de desenvolvimento dos territórios que ocupam. No entanto, esta perspectiva encontra diversos obstáculos inerentes ao tipo de sociedade contemporânea, marcadamente individualista. Revela a experiência que as pessoas estão pouco disponíveis para participar em estruturas comunitárias deste tipo e que, tendo em conta a heterogeneidade das comunidades, a consensualização em torno de objectivos comuns tem-se revelado bastante difícil.

Para além desta perspectiva estrutural em torno da temática da governança, Pierre e Peters (2000) propõem-se analisar uma outra, de carácter processual, focalizada na análise do processo político de tomada e implementação de decisões sobre assuntos colectivos. Aqui, e à semelhança dos modelos de governança apresentados por outros autores e já descritos nesta reflexão, Pierre e Peters (2000) dividem a abordagem entre modelos convencionais e modelos emergentes de relação entre estado, sociedade e economia. No que se refere aos modelos convencionais, os autores enumeram o **pluralismo**, o **corporativismo** e o **pluralismo corporativo** como sendo os mais significativos.

Nos modelos pluralistas, o estado reconhece a existência de um número alargado de *stakeholders* que interagem entre si em arenas específicas, as quais são organizadas por aquele através de legislação e regulamentações de diversos tipos. Não existe um *stakeholder*, ou grupo de *stakeholders*, dominante, tendo todos eles a possibilidade teórica de marcar a agenda política e influenciar a tomada de decisão, de modo informal e não institucionalizado. Esta perspectiva da acção pública, conceptualiza o estado como uma entidade autónoma e pouco permeável ao meio socio-político envolvente, que pode seleccionar, em função do “interesse público”, os actores com os quais pretende trabalhar, encarando o seu conjunto como algo de pouco organizado e estruturado, incoerente e com pouco impacte nas políticas públicas.

O modelo corporativista, apresenta uma perspectiva diferente da sociedade, encarando-a já não como algo caótico, mas como um conjunto de grupos relativamente bem organizados, com os quais é possível estabelecer relações sistemáticas e prolongadas no tempo. Os interesses dos grupos são legítimos e o estado procura manter com representantes tanto da economia como da sociedade civil relações estáveis (a concertação social que se verifica ao nível nacional é um exemplo deste tipo de modelo). Pese embora o facto de este modelo dar alguma relevância à participação da sociedade e da economia na definição das políticas públicas, e verdade é que ele se tem tornado extremamente atractivo para os corpos governativos, permitindo reforçar a sua capacidade de tomada de decisão, chamando grupos sociais “estratégicos” para o seio da sua dinâmica de funcionamento. Tal como referem estes autores *“The traditional models of state-society relationships (even corporate pluralism) place public sector institutions in dominant positions, deciding who will be involved and/or making the ultimate decisions about policy.”* (2000: 36)

O último dos modelos convencionais propostos por Pierre e Peters (2000), o pluralismo corporativo, sugere uma perspectiva intermédia entre os modelos anteriormente referidos. Ou seja, reconhece-se a existência de um leque muito variado de actores económicos e sociais cuja participação é relevante (pluralismo), mas que necessita de ser legitimamente enquadrada e formalizada (corporativismo). Estes grupos são formalmente reconhecidos como legítimos participantes do processo de tomada de decisão política, trazendo para o processo recursos (tangíveis e simbólicos) e procedimentos facilitadores da implementação das políticas.

Em alternativa a estes modelos mais convencionais, têm vindo a surgir outros, que os autores classificam como *emerging models*, tributários de um modelo mais amplo - *network model*. Se os modelos anteriores colocavam a sociedade e a economia numa posição de clara “dominação” pelo estado que escolhia quem deveria estar envolvido no processo de formulação e implementação de políticas, estes novos modelos atribuem um novo papel ao estado, enquanto *“... just another component, or components, of the complex patterns of interaction.”* (2000: 36) Todavia, esta evolução no papel do estado não significa que este tenha perdido poder e protagonismo, muito pelo contrário, *“If anything, the state actually may be strengthened through its interactions with society. The state may have to abdicate some aspects of its nominal control over policy,*

especially at the formulation stage [... but] it tends to gain substantial control at the implementation stage by having in essence coopted social interests that might otherwise oppose its actions.” (2000: 49)

Neste contexto, três cenários podem acontecer, não mutuamente exclusivos, podendo verificar-se a sua coexistência num mesmo momento histórico e num mesmo espaço geográfico.

▪ **Cenário 1 - *Reasserting control*** - neste primeiro cenário, o estado procura claramente readquirir algum do controlo formal que tinha sobre a economia e a sociedade e reposicionar-se na paisagem organizacional dos territórios que governa. Este é um cenário essencialmente aplicável à administração central e à forma como ela reage à globalização económica, às privatizações e à crescente autonomia sub-nacional. Entendem os autores que, pese embora estas realidades, a verdade é que os governos centrais mantêm o poder e a capacidade de reverter a situação quando e se necessário. Não querem com isto dizer que se possa regressar ao Estado-providência das décadas de 60 ou 70 do século XX, até mesmo porque os orçamentos públicos não suportariam os custos inerentes a este modelo. No entanto, é possível registar o recuperar de determinados instrumentos políticos e fontes de poder que foram deliberadamente remetidas para segundo plano: incentivos fiscais, programas de financiamento, regulamentações e deliberações. Ainda hoje, e apesar da crescente abertura do estado à sociedade civil e aos parceiros económicos, o estado mantém um conjunto de recursos, capacidades e poderes, que não se encontram em qualquer outro dos parceiros. Mais, esta abertura, que tem vindo a ser caracterizada, não raras vezes, por modelos corporativos, consubstancia-se apenas nos processos que o estado entende serem necessários. “... *there seems to be a general tendency among western governments to replace invasive policy instruments with more subtle techniques of steering ...*” (2000: 101) de modo a assegurar “... *a maximum of compliance with a minimum of coercion ...*” (2000: 105). Um dos instrumentos a que os estados contemporâneos têm recorrido para manter e reforçar o seu controlo sobre a economia e a sociedade, é o de *brokerage*, ou seja, o de exercer o controlo através da regulação das interações entre diferentes actores sociais.

Controlar e regular a economia é crítico para qualquer governo, na medida em que se estes papéis não forem desempenhados de forma consistente, a economia não produzirá o crescimento que constitui a base de financiamento dos estados modernos.

▪ **Cenário 2 - *Letting other regimes rule*** - este modelo emergente de governança, pressupõe que o estado central recue nos seus papéis e permita que outras instituições e actores supra e infra nacionais ganhem relevo e importância. Esta é uma posição que o estado central tem vindo a assumir, de forma consciente e estratégica, mais do que uma cedência face às exigências de autonomia e maior controlo vindas de ambos os níveis de governança. Centremo-nos, para efeitos de reflexão, na passagem de autonomias, recursos e competências para os níveis infra-nacionais. Tem existido um fortalecimento institucional e profissional dos governos locais e regionais, o que tem permitido que estes resistam, em alguma medida, às pressões vindas do estado central. A própria União Europeia (UE) tem promovido o *empowerment* das regiões, através de uma activa política regional. A filosofia *Europe of the Regions* traduz um modelo de governança de tipo global-local que ainda está a dar os primeiros passos, mas que será certamente um dos modelos de governança mais estudados nas próximas décadas. Parafraseando os autores, “... *subnational internationalization is not (yet) a step towards a new model of global-local governance but a type of economic development strategy which is predicated on, and strengthens, regional governance*” (2000: 125). Segundo Le Galès (2002), o impacto da globalização bem como as opções políticas da UE parecem reforçar a mobilização territorial sub regional no sentido de se adaptar aos desafios contemporâneos, consolidando o processo político a este nível.

▪ **Cenário 3 - *Communitarianism, deliberation, direct democracy and governance*** - este é um cenário cujo principal objectivo é o de desinstitucionalizar a governança e envolver mais directa e sistematicamente os cidadãos nos processos políticos (para além do voto), devendo estes ter uma influência mais directa nas decisões sobre o desenvolvimento dos territórios que ocupam e que extrapole a democracia representativa. Tendo por base uma perspectiva de subsidiariedade, o governo de uma dada comunidade política deve ser capaz de estabelecer uma relação entre as exigências e necessidades dos membros da comunidade e as políticas desenhadas. Para Pierre e Peters “*These ideas go beyond the ‘new governance’ ideas of using groups, networks*

and other intermediate social structures as mechanisms for governance to focus on citizens themselves as the principal source of governance” (2000: 137)

Estes modelos de governança são bastante críticos face a vários aspectos dos modelos mais tradicionais:

- a dimensão, defendendo que as estruturas actuais são excessivamente grandes, tanto nos espaços geográficos como sociais que gerem, como no leque de assuntos que abrangem;
- o afastamento, defendendo que as estruturas de governança estão excessivamente distantes dos cidadãos, o que se torna extremamente frustrante para estes últimos em termos de exercício da democracia;
- o desfasamento entre objectivos colectivos e os objectivos individuais das elites políticas;
- o carácter adversário das relações intra-estado, ou seja, tendo em conta que o estado se desfragmentou e descentalizou, não raras vezes se encontram situações incongruentes e de competição explícita entre departamentos, institutos, direcções, etc., do estado.

Comunitarismo - este sub-cenário baseia-se em dois pressupostos: por um lado acredita que muitos dos problemas sócio-económicos podem ser resolvidos nos níveis mais infra de agregação social; por outro lado defende que as pessoas são intrinsecamente comunitárias (*communal*), mais do que individualistas. Os comunitaristas reconhecem a autonomia pessoal de cada indivíduo, no entanto, e ao contrário dos liberais, consideram que essa autonomia é socialmente construída. O objectivo é, por conseguinte, o de descentralizar o governo tanto quanto possível e tornar pequenas comunidades políticas territorializadas mais responsáveis por um número cada vez maior de aspectos da política pública urbana. Tentativas de criar *little city halls* e *neighbourhood councils* são exemplos que traduzem uma mudança de um sentido mais individualista para um outro mais colectivista da governação.

As críticas são diversas a este modelo, mas talvez a mais profunda se prenda com o facto de a teoria que sustenta este modelo de governança assentar em pressupostos sobre a natureza humana que podem não ser defensáveis. Existe a ideia de que a maioria dos cidadãos pretendem participar na governação do seu território, investindo o seu tempo e

esforço nesse sentido. Pressupõe, ainda, que o ser humano é cooperativo e não individualista (no pior sentido do termo) como é defendido em muitas teorias económicas e sociais contemporâneas. Outra dificuldade, tem a ver com a definição de comunidade. Em sociedades homogêneas, o problema não se manifestaria, mas em sociedades altamente fragmentadas e diferenciadas como as actuais, nada garante que exista um sentimento de pertença a uma mesma comunidade por parte de dois indivíduos que vivem, por exemplo, no mesmo bairro.

Por último, os comunitaristas assumem que problemas importantes podem ser resolvidos no nível micro. Mas a verdade é que existem muitos problemas que, podendo ser diagnosticados nos níveis mais infra das agregações territoriais, não poderão ser resolvidos neste nível, na medida em que as suas causas advêm de forças estruturais que estão fora do controlo de pequenas comunidades políticas.

Democracia deliberativa - o focus deste modelo de governança, considerado pelos autores como uma especificidade do comunitarismo, reside no processo de envolver a população de pequenas comunidades políticas (*low level of aggregation*) nas tomadas de decisão através do diálogo e do debate. O modelo defende que todos os cidadãos, sem excepção, devem ter a hipótese de participar e avaliar diferentes perspectivas, existindo “... *little hierarchy among the participants in these meetings, and all are able to speak as equals.*” (2000:150). Diversas são as modalidades que se podem enquadrar neste modelo de governança, as quais variam em função de alguns critérios de análise, tais como: 1) possibilidade de os cidadãos participarem na tomada de decisão sobre uma determinada política pública ou apenas constituírem fonte de consulta e conselho para que outras instâncias possam tomar a decisão; 2) existência de “fóruns” de discussão permanentes ou oportunidades de discussão apenas pontuais; 3) liberdade de participação de todos os cidadãos ou selecção de apenas alguns; 4) o leque de temas a debater é definido e limitado *à priori* ou não. Este modelo de governança exige elevados níveis de informação por parte dos cidadãos, o que sendo uma mais-valia do modelo, coloca simultaneamente claros obstáculos à sua boa implementação, na medida em que o acesso à informação não é um processo democratizado em muitos contextos; também por vezes a linguagem utilizada sobre determinados temas não é a mais facilitadora para a compreensão das pessoas, o que condiciona negativamente a participação e a qualidade desta mesma participação. Uma outra crítica dirigida a este

modelo prende-se com o facto de ele poder funcionar ao nível micro, mas quando se pretende extrapolar para comunidades políticas territorializadas de maior dimensão se tornar extremamente complexo, quer do ponto de vista logístico, quer do ponto de vista da própria comunicação entre as pessoas.

Democracia directa - este modelo, também ele populista, é segundo os autores o mais simples, tendo-se traduzido ao longo do tempo na implementação de referendos sobre questões concretas e sobre as quais a elite política não está disponível para assumir responsabilidades sozinha. Não raras vezes, assiste-se a um manifesto *empowerment* da opinião pública quer ao nível da pressão que exercem no sentido de colocar um determinado tema na agenda política e forçar a que o mesmo seja referendado, quer ao nível da própria discussão que se verifica na sociedade civil sobre esse mesmo tema. O princípio que está na base deste modelo é o de que “... *the public is at least as capable as their elected representatives of making difficult (and the most difficult) decisions.*” (2000: 155). Os principais obstáculos que este modelo de governança encontra estão associados ao facto de: 1) se tratarem de temas pontuais e não existir uma perspectiva *on-going* da participação pública; 2) a informação disponibilizada bem como o tipo de discussão encetada estar limitada aos momentos de campanha; 3) tendo em conta o facto de os resultados dos referendos se basearem em opiniões individuais, correr-se o sério risco de estes mesmos resultados serem estereotipados; 4) as perguntas, por serem de resposta “sim-não”, não abarcarem a complexidade dos temas em questão. Por fim, há a assinalar o facto de, na maioria dos casos os referendos, registarem uma percentagem de participação pública muito baixa.

2.4 Tendências e desafios à nova Governança Urbana

Para autores com Kettl (2000) é indiscutível a mais valia que os novos modelos de governança urbana trazem à forma como se estabelecem as relações entre o binómio estado-sociedade. Não obstante, existem alguns limites ou, se quisermos, desafios que importam recensear. O primeiro diz respeito ao **processo de adaptação**, isto é, ao processo de integração de sistemas de poder e tomada de decisão tendencialmente horizontais em estruturas governativas tradicionalmente verticais e burocráticas. O segundo desafio prende-se com a **capacidade institucional** das próprias estruturas da Administração: se a tradicional autoridade hierárquica obteve os seus resultados no

passado, actualmente, e tendo em conta a natureza transversal dos problemas aos quais os governos locais pretendem dar resposta, há que encontrar novas formas de gestão da coisa pública que garantam significativos níveis de eficácia e eficiência. Ou seja, existe um claro desafio de reforço da capacidade institucional dos governos locais que passa, entre outras estratégias, pela captação de recursos (tangíveis e simbólicos) exógenos à sua própria organização. Segundo Cavallier (1998: 41) “*The complexity of urban issues and the policies to be implemented requires technical skills and expertise ...*” Este desafio acarreta em si mesmo um outro que se prende com a necessidade de manter níveis elevados de eficácia e eficiência política, sem descurar a necessária **democratic accountability**.

Retomando o conceito de capacidade institucional, importa discuti-lo não apenas à luz da estrutura administrativa, mas também à luz da paisagem organizacional de uma dada comunidade política. De facto, quando se aborda o tema das novas formas de governança urbana, não se deve descurar a capacidade institucional instalada, bem como a capacidade para a acção dos diferentes actores sociais. A este propósito, Bukve (2001) tece algumas considerações interessantes, discutindo nomeadamente os conceitos de *space of action* e *capacity for action*, tendo por base a pressão estrutural que algumas dinâmicas contemporâneas (nomeadamente as de globalização e de devolução) exercem sobre as comunidades políticas territoriais. Para Bukve (2001: 15) “*Undoubtedly, structural conditions are significant to the development of economic activities [...] But, there is still room for local action. [...] Local actors have choices, and these choices have consequences.*” Giddens (2000), como alias já foi mencionado neste capítulo, construiu um teorema social vastamente conhecido e debatido sobre esta matéria designado por dualidade da estrutura.

Decorrente do descrito, surge o desafio de **capacitar**, por via do *empowerment* institucional, as comunidades políticas para a acção, para o pensamento estratégico e para a colaboração/cooperação entre si. Se é necessidade e objectivo encontrar novas formas de gerir as relações entre estado e sociedade e assim potenciar o desenvolvimento dos territórios e das suas comunidades, é então incontornável que a paisagem organizacional seja dinâmica, densa e capaz de agir. Para Reinicke e Deng (2000: 99) estamos na presença de um “*...focus on capacity building, widespread*

dissemination of information, and establishment of a knowledge base that empowers all parties involved to contribute to the debate over the public policy issue at hand.”

Uma outra questão que importa salientar diz respeito à **transparência, credibilidade** e, mais uma vez, *accountability* do processo de governança urbana. Já foi referido que este desafio se coloca de forma bastante acutilante aos governos locais, mas não deixa de se colocar, igualmente, aos demais actores sociais, os quais devem trabalhar estas questões, do ponto de vista interno da sua cultural organizacional, de forma a potenciar a sua participação nos processos de tomada de decisão sobre assuntos do foro colectivo. Remete, ainda, por um outro aspecto, o da **inovação organizacional**, no sentido de desenvolver novos métodos e procedimentos operacionais de forma a responder e potenciar problemas e oportunidades que são complexos, dinâmicos e transversais.

Uma outra questão prende-se com a **legitimidade** dos resultados atingidos por via destes novos modelos de governança. A verdade é que eles constituem, não raras vezes, apenas complementos ao modelo de democracia representativa vigente que legitima, pelo voto, propostas e equipas políticas. Tal como afirma Cavallier (1998: 41) “*Urban governance does not call into question the primacy of representative democracy and the role of local authorities. [...] It is local authorities that continue to be the vectors of citizenship and national integration*” Há, então, que manter uma vigilância apertada sobre os processos e os resultados de acções de cooperação interorganizacional que não estejam expostas a este processo de legitimação formal e que em última instância podem ser contrárias àquilo que foi decidido por sufrágio universal.

Uma outra questão que importa salientar é a qual extrapola os limites (territoriais) da governança urbana, diz respeito ao papel da própria Administração Central em todo este processo, o qual pressupõe o abandono de qualquer perspectiva de monopolização e centralização do poder público e a sua substituição por uma **noção de estado facilitador e estratega**. Retomando mais uma vez as ideias de Cavallier (1998: 44) “*Central government now has to be seen as an – essential – link between various levels of governance. Its ability to structure information and to lead a cybernetic process of exchanges is becoming a key aspect of the national function. More important than hierarchical power, it is becoming one of the prerequisites for collective efficiency in an open society.*”

Associado a esta questão está um outro desafio que se prende com a **descentralização de competências e de recursos** da Administração Central para a local, segundo uma perspectiva de subsidiariedade e de reforço do papel da administração local no desenvolvimento urbano

Neste contexto de complexos e dinâmicos desafios, o estabelecimento de parcerias inter-organizacionais entre governos locais e entre estes e actores da sociedade civil e do tecido empresarial afigura-se como extremamente interessante e apelativa, na medida em que promove e facilita:

- a inovação na gestão pública (procedimentos, produtos e serviços);
- a flexibilidade das intervenções;
- a co-responsabilização sobre os resultados.

Capítulo 3 - Parcerias inter-organizacionais

3.1 Definições de parceria inter-organizacional e principais referencias teóricas

O conceito de parceria é, hoje, aplicado aos mais diversos sectores de actividade da vida pública e privada das sociedades contemporâneas. Todavia, e tendo em conta o objecto de estudo do presente trabalho de investigação, serão aqui apenas referidas as parcerias inter-organizacionais de base territorial cujos intervenientes são oriundos do sector privado e do sector público.

Não obstante, importa tecer algumas considerações sobre dois pontos prévios: 1) o tipo de parcerias que podem existir em função da natureza jurídica dos agentes envolvidos; 2) o contributo da gestão estratégica empresarial para uma reflexão sobre parcerias inter-organizacionais.

Antes de mais é importante ter em conta o facto de não existir uma definição consensual do conceito de parceria. Muitos autores têm procurado superar este facto apostando mais na identificação de algumas características básicas de uma parceria e menos na sua definição teórica.

Para Peters (1997), uma das principais e mais óbvias características reside no facto de uma parceria ser composta por dois ou mais agentes (organizações), cada um dos quais entendido como principal (recurso à teoria económica do *principal-agent* mencionada neste documento a propósito da NPM) e com “... *a good deal of latitude for action [and] autonomy*” (1997: 12). Cada uma destas organizações pode apresentar personalidades jurídicas distintas e operar em sectores de actividades também eles distintos, o que se traduz em diferentes tipos de parcerias. Se se estiver na presença de um conjunto de agentes oriundos apenas do sector público diz-se que se trata de uma parceria público-público; se a origem dos intervenientes for exclusivamente privada atribui-se a designação de parceria privado-privado (ou ainda *joint ventures*, *leader-follower relationships* e *exchange relationships (seller-buyer relationships)*); se os agentes envolvidos forem oriundos de ambos os sectores, então está-se na presença de uma parceria público-privada. De salientar que esta tipologia, algo simplista, naturalmente se complexifica quando aplicada a casos concretos de parcerias inter-

organizacionais. A título de exemplo, refira-se que numa parceria público-público se pode encontrar características de interação público-privado, quando um ou mais agentes apresentam nas suas práticas e procedimentos uma postura de aquisição e/ou venda de serviços baseada na lógica de mercado.

Da revisão bibliográfica feita acerca do tema das parcerias inter-organizacionais, é possível encontrar outras tipologias, igualmente interessantes para o trabalho de investigação.

Schaeffer (2001) aponta para a existência de dois tipos de parceria:

- *full partnership*: como sendo aquela em que os seus membros partilham integralmente a tomada de decisão, os resultados e os riscos inerentes à sua actuação conjunta;
- *limited partnership*: como sendo aquela onde a partilha de recursos, resultados e de riscos não é integral.

Harding (1997) sugere um outro tipo de diferenciação entre parcerias, assenta nas motivações que os seus membros têm em aderirem a este tipo de estrutura. Neste sentido indica três tipos de parceria:

- *defensive*: quando um determinado parceiro tem um conjunto de compromissos com os seus clientes (ao nível de produtos, serviços, etc.) e não consegue manter o nível de exigência (em termos de quantidade ou qualidade), necessitando para o efeito da colaboração de terceiros. Este tipo de parceria verifica-se quando existe um corte no orçamento das organizações ou quando a procura aumenta inesperadamente;
- *offensive*: quando uma dada organização membro da parceria procura a realização de novos produtos ou a disponibilização de novos serviços, e não tem condições internas (em matéria de recursos e/ou conhecimento) para o efeito. Este tipo de parceria verifica-se quando as mudanças no ambiente externo exigem inovação por parte das organizações.
- *shotgun*: quando uma dada entidade parceira adere e permanece na parceria porque o seu financiador ou a sua tutela assim o exige, de forma a aceder a determinados benefícios por ela criados.

Relativamente ao contributo da reflexão teórica em matéria de gestão estratégica para a constituição de parcerias inter-organizacionais salienta-se o facto de, tal como defende Simões (1997: 16) a cooperação organizacional representar hoje, no sector privado, “... um instrumento decisivo de reforço da competitividade empresarial.” Fruto da globalização (das actividades bancárias e financeiras, dos mercados, dos padrões de consumo, da tecnologia, da investigação e do conhecimento, das redes de comunicação e informação) e dos crescentes níveis de concorrência, exige-se hoje às empresas uma maior especialização nas suas competências e no seu *core business* “... e a articulação entre a sua cadeia de valor e as de outras empresas, de modo a reforçar complementaridades e potenciar sinergias” (1997: 16)

No entanto, esta cooperação que se exige não se traduz necessariamente na celebração de acordos de parceria, podendo, tal como já foi referido, apresentar outros formatos (*joint venture*, *piggy-back*, *franchising*, consórcios, etc.). A selecção do tipo de colaboração que se estabelece deve ser feita, então, à luz da análise crítica de um conjunto de factores de mercado e das alternativas disponíveis. “Só depois destas alternativas serem avaliadas [...] é que os executivos podem proceder a uma consideração mais profunda dos tipos de aliança [cooperação] específicos, bem como dos formatos de processamento das mesmas” (Reuer, 2000: 38).

As principais motivações que estão na base da adesão a processos colaborativos empresariais residem nas necessidades sinérgicas, na convergência sectorial e consolidação, na obtenção de economias de escala, no aumento de flexibilidade, na redução de riscos, no domínio da concorrência e no acesso a conhecimento e tecnologia complementares.

Para Lopes (1998: 19) “A intensificação dos acordos de cooperação entre empresas testemunha a alteração do comportamento empresarial [...] sendo crescentemente a opção escolhida pelas empresas para manterem ou desenvolverem a sua capacidade competitiva”. Neste contexto, as alianças ou parcerias estratégicas constituem uma consequência quase natural da cooperação.

Yoshino e Rangan (in Lopes, 1998: 24) de aliança ou parceria entre duas ou mais empresas como um acordo que contempla três pressupostos básicos:

- os agentes privados envolvidos permanecem independentes após a formação da aliança;
- as empresas envolvidas partilham os benefícios da parceria e o controlo das actividades desenvolvidas no seu seio;
- a contribuição de cada agente é continuada ao longo do ciclo de vida da aliança.

Estas parcerias não são mais do que modos de cooperação que se situam ao longo do espaço que vai entre os mercados e as hierarquias e onde as empresas escolhem desenvolver um projecto ou uma actividade específica coordenando as competências, meios e recursos necessários, em vez de realizar o projecto de modo autónomo, suportando os riscos e defrontando isoladamente a concorrência, ou de proceder a operações de fusão ou de aquisição entre elas. (Lorange e Roos (1992) e Garrette e Dussauge (1995) in Simões, 1997: 20)

Para Schaeffer (2001), as parcerias são "... *an open-ended agreement to work together*" (2001: 19), devendo ter um propósito geral mas podendo, igualmente, estar abertas a novos desenvolvimentos e/ou oportunidades.

Trata-se de uma abordagem algo semelhante à que é defendida por Peters (1997), segundo a qual existe uma relação contínua numa parceria cujos parâmetros são negociados entre os parceiros. Estes parceiros continuam a agir segundo os seus próprios interesses, não obstante o facto de fazerem parte da estrutura de colaboração, mas devem levar algo para a parceria (recursos materiais ou simbólicos) e partilhar a responsabilidade pelos resultados obtidos.

Para Rosenau (in Schaeffer, 2001: 20) "*Authentic partnering, in theory, involves close collaboration and the combination of strengths of both the private sector (more competitive and efficient) and the public sector (responsibility and accountability vis-à-vis society)*".

Este tipo de estruturas, assim definidas, apresenta uma raiz teórico-conceitual muito rica, enquadrada por três fileiras de análise distintas: 1) ciência organizacional; 2) ciência de políticas e; 3) ciência política, para utilizar a terminologia de Klijn (1998).

3.1.1 Ciência Organizacional

Nos anos 60 e 70 do século XX, a ciência organizacional iniciou um novo percurso da sua investigação, conferindo um especial relevo a realidades miscigenadas, onde diversas organizações cooperam entre si de modo a atingir um determinado objectivo comum. Surgiu, deste modo, uma nova teoria dentro deste corpo teórico mais vasto a que se deu o nome de **teoria interorganizacional**. Centrada nas relações estabelecidas entre duas ou mais organizações, suas dependências e estratégias, esta teoria resulta de um novo entendimento sobre a organização, enquanto entidade analítica. E é esse entendimento que é importante explorar.

Morgan (1986) defende que a leitura que se tem de uma organização, enquanto modelo funcional, deriva de uma imagem muito associada à ideia de máquina, ou seja, de um conjunto perfeitamente organizado, composto por diversas partes que, articuladas entre si, contribuem para o funcionamento do todo. Ainda, segundo o mesmo autor, a organização não é mais do que um padrão de trabalhos definidos com precisão, organizados de forma hierárquica através de linhas de comando rígidas, com uma autoridade clara centralizadora de todas as decisões. Nesta abordagem racional, as organizações são entendidas como unidades operacionais que não estabelecem qualquer tipo de troca com o ambiente sócio-económico que as rodeia.

A partir da década de 50 do século passado, as teorias organizações começaram a demonstrar um interesse crescente com o meio em que as organizações estão inseridas e, consequentemente, com os modelos de interacção estabelecidos com ele. Neste contexto, um dos contributos mais interessantes foi o das teorias sistémicas, onde as organizações são analisadas como sistemas abertos que interagem com o meio e onde o focus analítico reside na influência que este último tem sobre aquelas.

Aliadas a esta perspectiva, surgiram as perspectivas contingenciais, preocupadas não apenas com as transacções com o meio, mas também com a forma como as organizações se ajustam e reajustam às alterações contextuais de modo a sobreviver e a dar continuidade às suas missões e actividades.

Alguns autores como Emery e Trist (1965) e Lawrence e Lorsch (1967) tentaram estabelecer uma análise causal entre as características dos contextos e os tipos de

organizações que neles emergiam. Ora, estas tentativas trouxeram implicações diversas, nomeadamente ao nível da forma como se relativizou o conceito de “boa organização”. Com estas investigações, passou a considerar-se que não existe a melhor forma de pensar uma organização. A investigação com enfoque na contingência sugere, ainda, que os contextos, nomeadamente os mais turbulentos, criam a necessidade de estruturas organizacionais flexíveis e adaptativas, com uma orientação diferenciada por parte dos líderes das organizações e com capacidade de resposta a problemas internos de controlo e coordenação. O todo de que se fala a propósito da organização racional, passa a ser concebido como um sistema, composto por um sem número de sub-sistemas, que responde estrategicamente ao seu ambiente e que se modifica de modo a melhor responder aos desafios vindos do exterior.

Socorrendo-se desta noção de adaptação ao contexto, a teoria inter organizacional deixa de o encarar como um factor que condiciona, e passa a olhá-lo como uma paisagem inter organizacional. As organizações nele existentes estabelecem transacções entre si, fruto de dependências complexas.

As ideias de Levine e White (1961) podem ser consideradas como as principais impulsionadoras do desenvolvimento e aprofundamento das teorias inter organizacionais. Estes autores destacaram os processos de intercâmbio e trocas entre organizações através dos quais estas adquirem recursos e competências de outras.

Apoiados nestas ideias, grande parte dos investigadores que reflectiram sobre estas questões centraram a sua atenção na divisão e intercâmbio de recursos entre organizações. As ideias teóricas desenvolvidas em torno de uma espécie de modelo de dependência de recursos, formam o núcleo da teoria inter-organizacional (veja-se Thompson, 1967; Cook, 1977 ou Sharp, 1978). Neste modelo, cada organização é impelida a interagir com outras, de modo a adquirir os recursos necessários para alcançar os seus objectivos individuais e para garantir a sua sobrevivência, já que nenhuma organização pode possuir todos os recursos necessários em contextos tão complexos e dinâmicos como os das sociedades contemporâneas. Estas interdependências são catalizadoras de sinergias que, não raras vezes, se materializam através do estabelecimento de parcerias ou redes inter organizacionais.

Quando nesta abordagem se refere a questão dos recursos e da partilha dos mesmos, há que ter em consideração que não se está apenas a falar de recursos tangíveis ou materiais. Existe um outro conjunto de recursos extremamente importante para as organizações e que, frequentemente, são eles que as mobilizam na interacção. São os recursos simbólicos, dos quais fazem parte o acesso à informação e ao poder. Este último é, aliás, um conceito central no modelo, fortemente relacionado com a dependência de recursos e as relações assimétricas que se estabelecem entre organizações.

A teoria interorganizacional tem vindo a consagrar grande relevância às estruturas formais de acção concertada entre organizações, que visam assegurar a cooperação duradoura entre estas. De acordo com a tradição do enfoque na contigência, a investigação centrou-se na relação entre a natureza da dependência e a natureza da coordenação. Thompson (1967), Rogers e Whetten (1982) são autores que procuraram estabelecer tipologias que traduzissem essa relação. O primeiro propôs uma tipologia de interdependências (comum, sequencial e mútua), enquanto os segundos apostaram numa tipologia de autonomia (coordenação por ajuste mútuo, por aliança ou corporativa).

3.1.2 Ciência de políticas

No que se refere a este segundo corpo teórico, há a salientar o facto de a “ciência de políticas” ser tributária da “teoria da decisão”, cujo enfoque residia na optimização de todos os efeitos das decisões e no cálculo de custos e benefícios que delas advêm. A ciência de políticas centrou-se no comportamento de um actor (racional) que, estando completamente informado, toma decisões devidamente fundamentadas que pressupõem uma hierarquização clara e completa de preferências (Tibergen, in KLIJN, 1998). Neste modelo, que tem a sua génese na ciência económica, o actor racional aspira a uma exploração e conhecimento de todas as possibilidades e consequências da acção, de modo a optar pela alternativa mais vantajosa.

Este enfoque racional foi fortemente atacado nas décadas de 40 e 50 do século XX, pelos defensores de uma “*racionalidad limitada [que enfatizam a] imposibilidad de una situación con información completa*” (KLIJN, 1998: 7).

Já nos anos 60 do século passado, surgiram novas propostas teóricas ao nível da ciência de políticas, que procuravam entender a formulação e implementação de políticas como um processo cujo culminar é a tomada de decisão, mas que não se resume a esse momento. Disso são exemplo o modelo da política governamental de Allison (1971), as teorias da construção de agenda de Cobb e Elder (1983) e o enfoque na interacção de Lindblom (1979). Em qualquer uma destas propostas, a política pública é resultado da interacção entre vários actores que tentam influenciar o processo político numa direcção que seja favorável aos seus interesses.

Segundo Lindblom (in KLIJN, 1998: 8) “... *un resultado puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas más que a un problema manifiesto ...*”

Na abordagem à política como um processo, a complexidade deste último ganha um relevo notório, assumindo como pressupostos que: 1) diferentes actores tentam influenciar o processo; 2) os actores não têm definido prioridades claras; 3) os processos de política são o resultado de interacções complexas de diferentes interesses e estratégias; 4) as percepções dos problemas e soluções modificam-se ao longo do tempo.

O interesse relativamente recente no conceito de parceria pode ser visto como um esforço de contextualização do enfoque no processo. A definição de políticas tem lugar em contextos onde coabitam inúmeros actores com preferências, informação e estratégias distintas.

Sharpf (in KLIJN, 1998: 10) criticou fortemente o instrumento lógico dos fins e meios que dominava a análise política dos anos 60 e 70, apresentando sérias dúvidas sobre a utilidade daquela que considerou ser a “...*ficción de un único tomador de decisiones. Concluyó que ‘es poco creíble, sino imposible, que una política pública de cualquier importancia pueda resultar del proceso de decisión de cualquier único actor individual. La formación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados’*”.

3.1.3 Ciência política

A terceira e última raiz teórica do conceito de parceria prende-se com a abordagem da ciência política, onde se procura reflectir sobre o tipo de relações que se estabelecem entre as instituições governamentais e as organizações privadas e sobre a forma como estas últimas influenciam o desenho e implementação de políticas públicas.

Nos anos 50 e início dos anos 60 do século XX, os teóricos desta fileira, divididos entre elitistas e pluralistas, estavam essencialmente interessados em compreender se o poder de tomada de decisão estava concentrado apenas num núcleo restrito de actores que dominavam a maioria dos processos decisórios, ou se, pelo contrário, este poder estava difundido por um grupo mais vasto de actores.

Os pluralistas defendiam que a arena política era relativamente aberta e que qualquer grupo devidamente organizado poderia participar na sua dinâmica, entrando e saindo em conformidade com os seus interesses.

Como resultado do debate entre pluralistas e elitistas, que se opunham à visão apresentada, emerge um conjunto de conceitos que têm por objectivo definir o tipo de conexões existentes entre agências do sector público e os grupos privados de pressão.

Na investigação norte americana, esta discussão da relação entre grupos de pressão e agências do sector público esteve fortemente marcada pela questão da agenda política. Ou seja, pela capacidade que determinados actores têm, ou não, para definir/formular os temas que estão “em cima da mesa”. Muita desta investigação centrou-se nos bloqueios existentes à colocação de vários temas na agenda política e, consequentemente, na não decisão sobre os mesmos.

Na investigação europeia, o debate centrou-se entre o pluralismo e o corporativismo. Segundo a perspectiva corporativista, os processos de decisão política não são abertos, mas sim relativamente fechados, onde apenas alguns grupos de interesse bem organizados podem influenciar a formação de políticas públicas. Mais, esta participação só existe quando permitida pelo próprio estado. Desta última discussão, emergem conceitos fundamentais como o de subsistemas e de comunidades de políticas públicas.

3.2 Parcerias inter-organizacionais como instituições e como instrumentos de política

A emergência de parcerias é, como já foi descrito, algo incontornável no sistema político contemporâneo, constituindo oportunidades reais de colaboração (formal ou informal) entre diversos actores envolvidos nos processos de desenvolvimento dos territórios e de governança dos mesmos.

Esta realidade, que se prevê, segundo Hardin (1997) e outros, reforçada no futuro, advém de um conjunto de vantagens oriundas da utilização destes instrumentos de governança e já verificadas em muitos contextos. São elas (Goldsmith e Eggers, 2004):

- **Especialização:** já que permite que a cada organização envolvida se focalize na sua missão, deixando aos demais o cumprimento das suas;
- **Inovação:** pelo facto de as parcerias permitirem aos governos locais a exploração de um conjunto de alternativas de política e intervenção, baseadas na variedade de parceiros envolvidos. As parcerias facilitam, igualmente, processos de experimentação de novas soluções, imprescindíveis à inovação;
- **Rapidez e flexibilidade:** pois é possível ultrapassar constrangimentos processuais de cariz burocrático, nomeadamente ao nível do tempo de resposta e da gestão de recursos (humanos, financeiros, etc.);
- **Alargamento do alcance da intervenção:** facilitando a cooperação interterritorial, ultrapassando fronteiras político-administrativas.

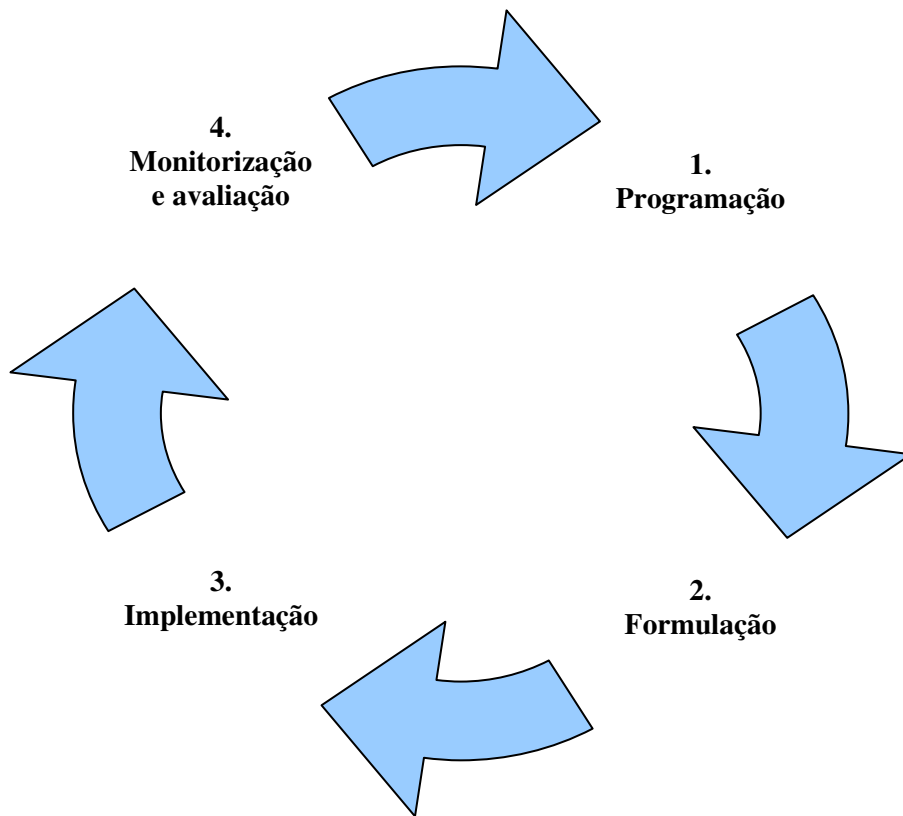
Este futuro auspicioso da estrutura de parceria, em termos abstractos, decorre do facto de esta se assumir como um verdadeiro instrumento de política, quer para governos nacionais quer para governos regionais/locais.

Peters (1997) sugere uma análise crítica das parcerias à luz da sua função de instrumento político. Segundo o autor, as parcerias são o garante, em muitos casos, de melhores processos de planeamento (estratégico e operacional) bem como de implementações mais eficazes das políticas públicas urbanas. É este o sentido que o autor dá à parceria como instrumento de política.

Tendo em conta esta abordagem, a questão fundamental que se coloca prende-se com as razões que estão na base da opção por este instrumento específico, num dado momento histórico e num determinado contexto territorial. E estas razões podem ser de diversas ordens: 1) menor visibilidade quando comparado com outros instrumentos, o que se pode revelar interessante tendo em conta o actual clima político e económico de grande volatilidade, crescente insatisfação por parte dos cidadãos e permanente escrutínio das opções e estratégias políticas (não devendo ser menorizado o papel que a comunicação social assume nesta matéria). Esta menor visibilidade pode ser útil, nomeadamente em áreas de intervenção tradicionalmente “problemáticas” e fonte de resistência social (a esta razão está associada uma perda de *accountability* e controlo dos processos de decisão sobre assuntos públicos, o que aliás constitui uma das maiores fragilidades deste instrumento de política); 2) relações custo-benefício mais favoráveis para todas as partes envolvidas, o que pode não se traduzir numa redução total de custos da intervenção. Pese embora o padrão de financiamento das parcerias ser muito variável de estrutura para estrutura, na maioria dos casos existe um financiamento conjunto, o que diminui o esforço financeiro de cada parceiro; 3) redução dos constrangimentos e dos impactes negativos dos procedimentos burocráticos da Administração, o que facilita a obtenção de ganhos em matéria de capacidade operativa/executiva da Administração.

As parcerias entendidas nesta qualidade, podem ser úteis em diferentes fases do processo de política urbana.

Figura 1 - Fases do processo de política urbana



Pode, efectivamente, ser útil na fase de programação das políticas urbanas, ou seja, de definição da agenda política de um dado território, na medida em que permite aos governos locais ou regionais aferirem sensibilidades, necessidades e expectativas, e constatarem, com maior fidelidade, os recursos que têm ao seu dispor na comunidade para melhor implementar o seu programa de governo, bem como potenciais fontes de resistência e conflito. Pode ser útil na definição de cada política, em termos mais concretos bem como dos projectos, estratégias e iniciativas que poderão ser levadas a cabo. E para isso é importante perceber quais os aliados territoriais, como que recursos efectivos poderão participar e que responsabilidades podem assumir.

Na fase de implementação a mais valia é óbvia, na medida em que teoricamente o esforço será menor, para cada parte envolvida, na obtenção dos resultados planeados.

Por fim, a fase de monitorização e avaliação das políticas. Importa salientar que existe também aqui uma partilha de responsabilidades, o que pode ser extremamente atractivo para os governos regionais/locais quando a situação não decorreu como previsto e quando os resultados são negativos.

Como é evidente, as mais valias da utilização das parcerias em todas as fases do processo de política urbana, têm custos, designadamente para o governo regional/local. São custos que estão associados a eventuais concessões que tenham que fazer o que se traduz num conjunto de políticas que pode ser algo distinto daquele que inicialmente previam. Não obstante, “*the costs at the decision-making stage can be regained to some extent at the implementation stage.*” (Peters, 1997)

Lundqvist (1997) corrobora esta perspectiva, afirmando mesmo que “*they are perceived as strategies or means to be used by local policy makers to cope with ever-present resource problems*” (1997: 107). É neste sentido que o autor define três tipos de incentivos ou lógicas de cooperação: 1) mobilização de recursos; 2) utilização de recursos; 3) sustentabilidade de recursos.

Peters (1997) sugere um outro tipo de análise, complementar à anterior, que compreenda as parcerias na sua qualidade de instituição de governança. Para o efeito faz uso da abordagem institucionalista (*new institutionalism*), segundo a qual existem aspectos estruturais e organizacionais que formatam o comportamento dos indivíduos (a “velha” dialéctica entre estrutura e agência). A emergência de parcerias depende exactamente destas propriedades institucionais da vida societal.

O autor propõe a análise das parcerias à luz de três nuances teóricas em matéria de *new institutionalism*:

- *Value institutionalism*: cujos principais defensores, March e Olsen, acreditam que a ênfase deve ser colocada nos valores partilhados na parceria, na medida em que são eles que a definem, que criam e sustentam a lógica de apropriação do funcionamento instituído e que, enquanto elementos simbólicos, legitimam (interna e externamente) a actuação dos parceiros;
- *Rational institutionalism*: para autores como Shepste ou Ostrom, o enfoque deve ser colocado mais nas regras que nos valores, na medida em que, desde que sejam produto de negociação e consensualização no seio da parceria, prescrevem e permitem a acção de cada parceiro. Este tipo de leitura *rule-based* potencia a sua eficácia em parcerias formalizadas;

- *Historical institutionalism*: os apologistas desta vertente como Steinmo, Thelen, Longstreth e Immergut sugerem que o tipo de parceria que se forma, ou melhor, o tipo de problemas que se pretendem resolver e o tipo de políticas que se desenvolvem para o efeito, dependem das condições e ideias que vigoram numa dada comunidade.

PARTE II - QUADRO ANALÍTICO E METODOLÓGICO

Capítulo 4 - Quadro Analítico e Metodológico

4.1 Questões, dimensões e categorias de análise

O quadro analítico que sustenta a investigação de campo desenvolvida é tributário das propostas dos autores referenciados nos capítulos anteriores, com especial destaque para a abordagem integrada de DiGaetano e Strom (2003).

Por conseguinte, e tendo em conta o quadro teórico-conceptual delimitado nos capítulos anteriores, define-se como questão de partida para a investigação a seguinte:

QP - Quais as fundamentos que estão na base da formação e operacionalização de redes e parcerias inter-organizacionais para a competitividade em comunidades políticas territorializadas?

Esta questão encerra em si, um conjunto de três interrogações nucleares para a investigação:

Q1 - Em que medida é que as **forças nacionais e internacionais** de cariz económico, social e político, estimulam acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?

Q2 - Que tipo de **percepções e expectativas sobre o papel do estado e do poder local** nos processos de desenvolvimento territorial, estão na base de acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?

Q3 - Que **interesses e motivações individuais** fundamentam a participação em acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?

Cada uma das questões enunciadas dá origem, por sua vez, a uma dimensão de análise, respectivamente: 1) estrutural; 2) cultural; 3) motivacional.

Analisando cada dimensão *per si*, importa desenvolver o seguinte:

- **Dimensão estrutural** - esta dimensão permite explorar as dinâmicas mais globais que condicionam/estimulam o desenvolvimento de redes e parcerias interorganizacionais de base infra-nacional. Existem, de facto, dinâmicas económicas, sociais e políticas que, por um lado, transcendem a acção dos actores locais, balizando-a e enquadrando-a e, por outro lado, são a causa dos problemas e/ou necessidades às quais estes actores pretendem dar resposta. É, por conseguinte, fundamental compreender as referidas dinâmicas para que melhor se possa entender a formação, composição e lógica de funcionamento das redes e parcerias.

Neste contexto, é conferido um especial enfoque a processos de globalização económica e de devolução de competências e responsabilidades estatais para os níveis infra-nacionais e como é que estes dois fenómenos formatam, no concreto, a acção dos actores, nomeadamente dos governos locais.

Trata-se de uma dimensão de análise tributária dos contributos de diversos autores, dos quais se destacam Giddens (2000) com o seu teorema da dualidade da estrutura. Ou seja, a análise desta dimensão só faz sentido se se tiver como pressuposto o facto de existirem manifestas dinâmicas estruturais que influenciam e balizam a acção local, mas que não a determinam - pressuposto de enquadramento não determinista.

- **Dimensão cultural** - com a análise desta dimensão, procura-se aferir e analisar criticamente a posição ideológica dos actores envolvidos nas parcerias público-privado face ao papel do estado e do poder local no desenvolvimento dos territórios.

Esta dimensão permite, ainda, enquadrar um debate muito actual sobre as limitações da democracia representativa e o lugar das novas propostas de democracia participativa que têm sido exploradas um pouco por todo o mundo.

- **Dimensão motivacional** - nesta última dimensão procura-se examinar os interesses e motivações que justificam a pertença a uma rede ou parceria por parte das organizações nela envolvidas. Deste tipo de análise salienta-se a

importância de aferir a forma como os actores se posicionam face a questões como a partilha de recursos, a consensualização de objectivos e a obtenção de resultados.

Tributária dos contributos de autores como Crozier, Touraine ou Boudon, que valorizam o papel da acção individual nos processos de desenvolvimento territorial, esta dimensão permite explorar ainda a leitura que os actores locais fazem do possível impacte da sua intervenção nestes processos mais abrangentes.

Tabela 5: Questões e Dimensões de análise - resumo

<i>Questão de Partida</i>	<i>Questões</i>	<i>Dimensões</i>	<i>Sub-dimensões</i>
QP - Quais os fundamentos que estão na base da formação e operacionalização de redes e parcerias inter-organizacionais para a competitividade em comunidades políticas territorializadas?	Q1 - Em que medida é que as forças nacionais e internacionais de cariz económico, social e político, estimulam acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?	Estrutural	Económica
			Política
			Social
	Q2 - Que tipo de percepções e expectativas sobre o papel do estado e do poder local nos processos de desenvolvimento territorial, estão na base de acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?	Cultural	Papel do estado
			Papel do poder local
	Q3 - Que interesses e motivações individuais fundamentam a participação em acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?	Motivacional	Simbólica
			Material

4.2 Objecto de estudo - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação

O presente trabalho de investigação debruça-se, no que se refere ao seu objecto de estudo, sobre um dos instrumentos da Política de Cidades Polis XXI, designado por ***Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação***, enquadrado normativamente pelo Despacho n.º 23 021/2007 do Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (ver anexo 1) e pelas estratégias definidas em sede de Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT).

Para Martins (2008), coordenador do projecto que deu origem ao documento *POLÍTICA DE CIDADES POLIS XXI. REDES URBANAS PARA A COMPETITIVIDADE E A INOVAÇÃO. Razões para cooperar, Ideias a explorar*, este instrumento de política “...pretende estimular as cidades portuguesas a estabelecerem redes entre si, envolvendo diversos actores urbanos, com o objectivo de reunir sinergias para a implementação de programas estratégicos visando incentivar a competitividade – sustentada em factores de inovação – dos respectivos territórios na economia global.” (2008: 1)

De um ponto de vista mais pragmático, estas redes urbanas traduzem-se em conjuntos de cidades (contíguas ou não entre si) que se juntam de forma a dar corpo a uma estratégia de cooperação com vista a (Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 1997: 2):

- Apoiar a afirmação das cidades enquanto nós de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional;
- Promover o reforço das funções económicas superiores das cidades, através da obtenção em rede de limiares e sinergias para a qualificação das infra-estruturas tecnológicas e o desenvolvimento dos factores de atracção de actividades inovadoras e competitivas;
- Estimular a cooperação entre cidades portuguesas para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e conhecimento, valorizando os factores de diferenciação;
- Promover a inserção das cidades em redes internacionais e afirmar a sua imagem internacional;
- Optimizar o potencial das infra-estruturas e equipamentos, numa perspectiva de rede.

Assim, a estruturação de uma “rede urbana para a competitividade e a inovação” deve obedecer a um propósito, cujos pressupostos são:

- a) Uma visão, alicerçada na análise das potencialidades, das dinâmicas e dos actores;

- b) Apostas estratégicas partilhadas entre as diversas cidades da rede e os diversos actores urbanos;
- c) Objectivos para a cooperação interurbana, com identificação das linhas de acção e de projectos concretos que podem materializar essa cooperação. Sendo o enfoque a competitividade e a inovação, a lógica de estruturação das redes urbanas deverá ser a de exploração de potencialidades e dinâmicas já existentes, mesmo que de forma incipiente, e não a do apoio voluntarista ao surgimento de dinamismos onde não estejam identificadas potencialidades nem actores que dêem suporte à estratégia de cooperação.

Paralelamente ao conceito de inovação, este instrumento de política de cidades está muito focalizado nas questões da competitividade e atractividade territorial, sugerindo uma nova perspectiva sobre estes conceitos, que ultrapassa os tradicionais objectivos de disponibilização de amenidades e infra-estruturas de ligação física e/ou digital a empresas e famílias. Segundo esta nova perspectiva, a competitividade e atractividade dos territórios deverá contemplar uma perspectiva mais abrangente que enquadre dinâmicas de planeamento estratégico, cooperação institucional, aprendizagem colectiva, investigação e desenvolvimento e *marketing* territorial.

Existe, neste ponto, uma importância significativa que é atribuída à cooperação institucional entre os agentes de desenvolvimento dos territórios que fazem parte da rede urbana. Para o efeito, o instrumento de política cria uma primeira fase de implementação, designada de **Ações Preparatórias**, cujos objectivos são exactamente os de: 1) trabalhar a cultura de cooperação entre os *stakeholders* envolvidos na rede candidata, de modo a ser possível construir uma visão estratégica do desenvolvimento conjunto dos territórios envolvidos; 2) fortalecer dinâmicas de parceria estratégica de nível inter-urbano; 3) identificar projectos estruturantes assentes numa lógica de colaboração inter-urbana que privilegiem a inovação e o reposicionamento internacional dos territórios envolvidos; e por último 4) preparar programas estratégicos de acção, sempre segundo uma perspectiva de colaboração.

É este o momento, por excelência para se avaliar complementaridades institucionais, ao nível dos seus diferentes capitais humano e relacional, aferir motivações e recursos, bem como vantagens estratégicas que cada elemento da rede poderá ter em nela estar

presente. É ainda a fase por excelência de planeamento e organização do futuro trabalho da rede.

Para o *case study* que sustenta esta investigação, as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação afiguram-se como um instrumento de interesse extremo na medida em que se encontra exactamente na fase ideal para se compreender as motivações que os parceiros têm em fazer parte de uma dada rede e estarem presentes nas acções preparatórias.

De um total de vinte e seis candidaturas apresentadas às **acções preparatórias** foram aprovadas cinco (ver anexo 2 e 3).

Tabela 6: Candidaturas aprovadas na fase das Acções Preparatórias

<i>Nome da candidatura</i>	<i>Municípios participantes (a)</i>
Um quadrilátero urbano para a competitividade, a inovação e a internacionalização	Braga, Barcelos, Guimarães, Vila Nova de Famalicão
ECOS – Energia e construção sustentáveis	Moura, Beja, Óbidos, Peniche, Torres Vedras, Silves, Serpa
Corredor Azul – Rede Urbana para a competitividade e a inovação	Évora, Arraiolos, Borba Elvas, Estremoz, Montemor-o-Novo, Santiago do Cacém, Sines, Vendas Novas, Vila Viçosa
Douro Alliance – Eixo urbano do Douro	Vila Real, Régua, Lamego
Algarve Central – Uma parceria territorial	Faro, Loulé, Olhão, S. Brás de Alportel, Tavira

FONTE: Relatório Final da Comissão de Selecção de Propostas de Acções Preparatórias (anexo 3).

Das cinco candidaturas aprovadas foi seleccionada, para efeitos de investigação, a **Rede ECOS - Energia e construção sustentáveis**.

A selecção desta rede como objecto de estudo teve por base os seguintes critérios:

- Diversidade, no que se refere à personalidade jurídica dos parceiros;
- Dimensão, no que se refere ao número de entidades envolvidas;

- Actualidade da temática sobre a qual se pretende trabalhar do ponto de vista estratégico.

Tendo em conta estes critérios, a rede ECOS assumiu-se como aquela que apresentava um maior potencial de interesse para a investigação que se pretendia encetar e por esse motivo foi a rede seleccionada para o estudo de caso.

A rede ECOS, cuja candidatura foi apresentada pelo Município de Moura (entidade promotora), tem como entidades parceiras os Municípios de Beja, Óbidos, Peniche, Torres Vedras, Silves e Serpa, o C3P-Centro para a Prevenção da Poluição, a ADRO - Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste, a Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura, a AREAL - Associação Regional de Energia do Algarve, a Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa, a Escola Profissional de Moura, a empresa Soluções Racionais de Energia, S. A., a Associação de Empresários do Distrito de Leiria e o Parque Tecnológico de Bilbau.

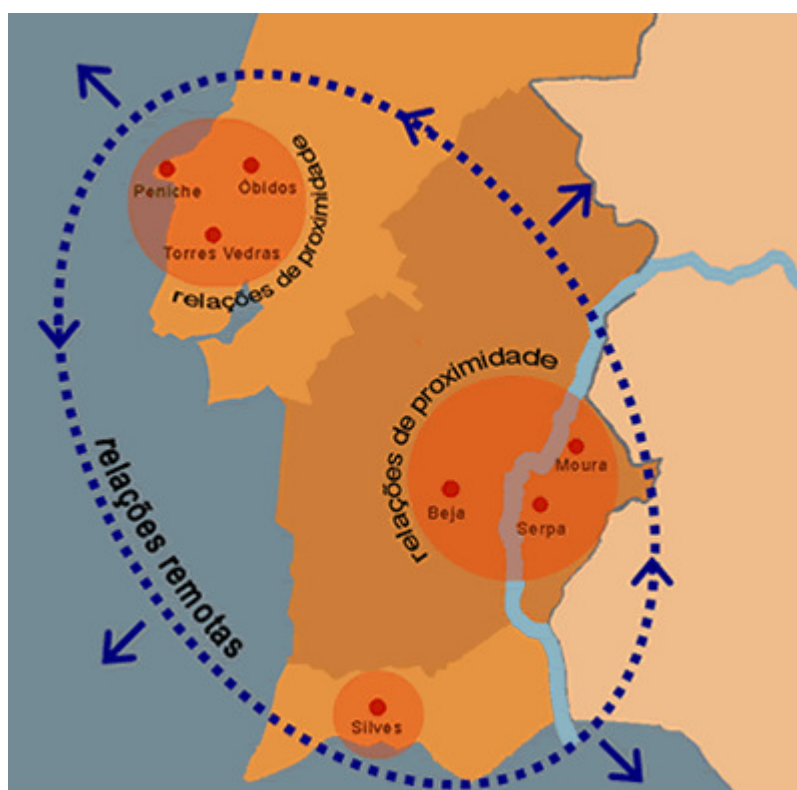
Não obstante a grande diversidade apresentada pela rede, nesta fase de acções preparatórias são claramente os municípios que têm assumido o papel de motor e de responsável pelos resultados e actividades da rede, procurando atingir, no final dos 9 meses em que dura a acção preparatória os seguintes resultados:

- **Memorandos de Entendimento**, estabelecidos numa das seguintes formas:
 - a. Parcerias Público-Privadas** - novos investimentos em equipamentos urbanos ou infra-estruturas de nível superior que se venham a constituir como suporte de “qualificação” das cidades e da sua capacidade competitiva na malha internacional;
 - b. “Contratos de Investimento”** - a efectuar entre entidades de diferente natureza e que produzam reflexos no domínio dos investimentos, do emprego e dos mercados regionais e nacionais.
- **Plano Estratégico da Rede para o QREN 2007-2013** - projectos específicos a estruturar em torno de uma linha de cooperação estratégica entre as cidades envolvidas numa lógica de solidariedade, reforço-mútuo da capacidade competitiva, complementaridade e *clusterização* do território.

A rede ECOS conjuga simultaneamente dois âmbitos diferenciados assentes em:

- Núcleos distintos estruturados cada um a partir de relações de proximidade, procurando explorar elementos estratégicos associados à complementaridade de processos de desenvolvimento e de perfis vocacionais em torno de centros urbanos que partilham o mesmo território;
- Relações remotas estruturando um espaço de partilha centrado em áreas de interesse que conjugam perspectivas, abordagens e objectivos estratégicos comuns, visando valorizar elementos patrimoniais, recursos, valias estratégicas e experiências inerentes aos respectivos centros urbanos.

Figura 2 - Visualização territorial da rede ECOS



FONTE: Equipa Técnica da rede ECOS.

A estrutura de trabalho desenhada pelos parceiros para o funcionamento da rede ECOS durante a acção preparatória assenta nos seguintes grupos:

- **Comité de Gestão:** integra os Presidentes de Câmara de cada município envolvido e é responsável pela definição estratégica do projecto na sua forma global aprovando caso a caso as diferentes acções ali previstas, bem como actas de reuniões, conclusões de seminários e outros eventos e Plano

Comunicacional. No final do projecto aprova o “relatório final” que há-de ser fornecido pelo Secretariado Técnico da rede ECOS à DGOTDU;

- **Secretariado Técnico Permanente:** Integra dois elementos da Câmara Municipal de Moura e um do C3P e é responsável por assegurar o funcionamento contínuo da rede ECOS e promover uma articulação e coerência entre as actividades que desenvolvidas. Assegura, ainda, a articulação com os Parceiros Não Municípios que cooperam com a rede, garantindo a sua participação e envolvimento nos diferentes Programas do Projecto, Tarefas Sectoriais ou Grupos de Trabalho;
- **Equipa Técnica:** integra elementos técnicos de todos os municípios envolvidos, responsáveis por dinamizar os Programas da rede ECOS e elaborar o Plano Estratégico da rede para a próxima fase do instrumento de política Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação.

Uma última questão que importa salientar sobre a rede ECOS prende-se com a actualidade do tema que pretende vir a trabalhar e a qual constituiu factor de selecção desta rede para o *case study*.

O tema das energias e construção sustentáveis está no topo da agenda política nacional e internacional. E talvez por esse motivo, ou seja, pela relevância do tema, a candidatura ECOS tenha merecido uma atenção especial por parte da entidade promotora do instrumento de política em que se enquadra (Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano). Não só pela actual volatilidade do mercado petrolífero e consequente impacte negativo nas economias nacionais, das empresas e famílias, mas também pela finitude dos combustíveis fósseis num futuro relativamente próximo e pelo impacte negativo que o seu consumo tem em matéria ambiental.

Consciente desta realidade, Portugal tem vindo a desenvolver um esforço desde há algum tempo a esta parte, no sentido de minimizar os referidos impactes negativos da dependência de combustíveis fósseis. Um recente marco importante em matéria de política energética é a Estratégia Nacional para a Energia (estabelecida através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005, de 24 de Outubro) e o Plano de Acção para a Eficiência Energética - Portugal Eficiência 2015.

Ambos os instrumentos têm por finalidade dar resposta a um leque variado de problemas, dos quais se destacam: 1) a influência do petróleo nas fontes primárias de energia; 2) a elevada factura energética externa com 86% de dependência externa em 2005; 3) restrições ambientais agravadas pelos usos ineficientes da energia de origem fóssil.

A minimização/solução dos referidos problemas passa por uma dupla estratégia nacional que passa, por um lado, pela aposta na intensificação e diversificação do aproveitamento das fontes renováveis - enfoque na energia eólica e no potencial hídrico do país - (a produção de electricidade com base em energias renováveis passa de 39% para 45% do consumo em 2010), e, por outro lado, pelo crescimento da eficiência energética do país, com medidas que vão desde a avaliação dos critérios de remuneração da electricidade produzida, tendo em conta as especificidades tecnológicas e critérios ambientais, até à reforma do Regulamento de Gestão do Consumo de Energia (RGCE), passando pela transposição da Directiva de Cogeração e pelo financiamento de acções de promoção da eficiência energética e ambientais, entre outras.

A rede ECOS constitui uma iniciativa *bottom-up*, enquadrada por um instrumento de uma outra política, que chama a si um conceito de desenvolvimento urbano sustentável, e que, por essa via, articula de uma forma interessante política de cidades com política energética. É, aliás, uma iniciativa considerada promissora por parte de entidades da Administração Central envolvidas nestes processos e que criou, desde o primeiro momento, uma forte expectativa junto de promotores e financiadores estatais. A rede ECOS aposta, em matéria de energias sustentáveis, em três fileiras distintas:

- **Energia solar** - Portugal possui excelentes condições para o aproveitamento da radiação solar para fins energéticos. (tem em média entre 2200 e 3000 horas de sol/ano e tem dos mais favoráveis índices de transparência ou claridade da atmosfera. Somos dos países europeus um dos que em média mais energia solar recebe na sua superfície por m²). Esta radiação solar pode ser convertida em energia útil através de conversão térmica ou conversão directa em módulos fotovoltaicos. É no Alentejo que estão a ser construídas as duas maiores centrais solares fotovoltaicas do Mundo;
- **Energia das ondas** - Em matéria de energia das ondas, o país tem um bom e abundante recurso natural, e detém níveis de I&D e empresarial e know-how de

ponta específico (projecto dos Açores-Pico e Viana do Castelo, são os 2 maiores projectos europeus de energia das ondas). No que se refere aos territórios da rede ECOS, de salientar que Peniche foi eleita como área para projectos piloto neste domínio;

- **Energia eólica** - No que diz respeito à energia eólica, Portugal tem tradição de aproveitamento da energia do vento, pela via da transformação mecânica. No entanto, essa tradição não foi mantida quando se passou à actual fase de aproveitamento da energia eólica para produção de energia eléctrica. Portugal não acompanhou o crescimento notável que se verificou na maioria dos países desenvolvidos nos anos 80 e 90 do século XX. No obstante, a tendência está a inverter, com muitos promotores a demonstrar interesse no desenvolvimento de projectos de investimento (parques de aerogeradores). Mais uma vez, a rede ECOS conta com territórios com experiência agora no domínio da eólica, como é o caso de Torres Vedras.

Uma última referência para a temática da sustentabilidade da construção. Existe, por parte da rede ECOS, através dos seus parceiros municípios de Serpa e Silves, uma vontade expressa em recuperar esta temática, apostando na divulgação e na promoção de projectos-piloto que utilizem técnicas construtivas tradicionais (ex: taipa alentejana) e recuperem a arquitectura de terra das regiões alentejana e algarvia. Segundo vários estudos (ver Correia e Merten, s.d.), a construção tradicional apresenta um impacto positivo em matéria ambiental, económica e sócio cultural, na medida em que permitem com relativa facilidade fazer face a sismos, chuvas, capilaridade, falta de recursos naturais e económicos, etc. e facilita o enquadramento paisagístico do edificado.

4.3 Metodologia e métodos de pesquisa e análise de dados

A rede ECOS é analisada numa perspectiva de **estudo de caso**, o que não permite extrapolar para outras realidades que não aquelas em análise. Permite, no entanto, níveis significativos de aprofundamento da análise crítica sobre o objecto em questão.

A análise empírica do caso seleccionado é orientada segundo uma abordagem metodológica que privilegia a abordagem directa das pessoas envolvidas na rede ECOS ao nível técnico nos seus contextos de trabalho, através de uma observação não participante, assente em entrevistas semi-fechadas e em recolha de material documental.

De referir que a fase de investigação propriamente dita foi antecedida por um momento exploratório de análise do próprio instrumento de política Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação através da análise da documentação disponível bem como de entrevistas exploratórias a elementos das entidades “promotoras” do instrumento: 1) Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades; 2) DGOTDU - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

4.3.1 - Entrevista - Método de recolha de informação

Retomando a investigação de campo junto da rede ECOS, o método de recolha de informação privilegiado foi a entrevista, que encerra em si um conjunto de vantagens importantes para a investigação que se pretende desenvolver. Estes benefícios decorrem da possibilidade de estabelecer um diálogo orientado com os *stakeholders* envolvidos na rede, diálogo este que facilita o esclarecimento de dúvidas face às questões aplicadas bem como a clarificação de eventuais respostas menos concretas ou excessivamente abstractas. De facto, a entrevista permite afinar no momento o tipo de informação disponibilizada pelos entrevistados.

Accionou-se, assim, o método da entrevista semi-fechada realizada a todos os elementos da rede, considerados como intervenientes activos no desenvolvimento do projecto e detentores de um conhecimento bem estruturado sobre os fenómenos e dinâmicas que se pretendem encetar. O facto de ser uma entrevista semi-fechada, requer a elaboração de um guião de entrevista que assuma a função de um guia geral de conversação com alguns pontos de referência a serem abordados durante a entrevista (ver apêndice 1). Requer, ainda, uma rigorosa análise de conteúdo, feita em função das respostas dadas pelos entrevistados (ver apêndice 2 - Sinopses da entrevistas).

Optou-se, igualmente, por accionar o método da entrevista aberta ao chefe do projecto que é bastante semelhante ao anterior, variando apenas no facto de o diálogo estabelecido com o chefe do projecto ser mais “livre”, dando uma maior liberdade discursiva aos entrevistados. Pese embora a não existência de um guião de entrevista, a conversação é sempre orientada em função das dimensões e sub-dimensões do quadro analítico. Mais uma vez será necessário aplicar a técnica de análise de conteúdo das respostas dadas (ver apêndice 3).

4.3.2 - Análise de conteúdo - Técnica de tratamento de informação

Os resultados das entrevistas são materializados em sinopses sobre as quais incidiu a técnica de **análise de conteúdo**, enquanto técnica auxiliar para tratamento da informação obtida através das entrevistas.

À semelhança da entrevista, a análise de conteúdo é uma técnica clássica com um vasto historial e campos de aplicação. Para efeito desta investigação optou-se por uma **análise de conteúdo categorial** que consiste em calcular e comparar as frequências de algumas características do fenómeno em análise segundo categorias significativas. Trata-se de um tipo de análise essencialmente quantitativo. Para o efeito foram definidas várias categorias para cada sub-dimensão de análise e, para cada categoria, várias unidades de registo (termos-chave).

Tabela 7: Categorias de análise de conteúdo - resumo

<i>Dimensões</i>	<i>Sub-dimensões</i>	<i>Categorias</i>
Estrutural	Económica	Globalização
		Competitividade
		Inovação
	Política	Descentralização
		Democracia
	Social	Demografia
		Emprego
Cultural	Papel do estado	Estratégia
		Intervenção
		Influência territorial
	Papel do poder local	Estratégia
		Intervenção
		Influência territorial
Motivacional	Simbólica	Informação
		Poder
		Afiliação territorial
		Capacitação e imagem institucional
	Material	Recursos económico-financeiros
		Recursos materiais

Paralelamente, foi possível proceder a um levantamento dos documentos associados à candidatura da rede ECOS e, em função disso, estabelecer uma análise, que se pretende crítica, dos resultados e objectivos da estrutura.

PARTE III - RESULTADOS E CONCLUSÕES

Capítulo 5 - Trabalho de campo

O estudo desenvolvido sobre a constituição da rede ECOS teve como base o modelo analítico apresentado e desenvolveu-se mediante a realização de 13 entrevistas semi-abertas e presenciais aos representantes de cada entidade parceria na rede ECOS.

O trabalho de campo decorreu durante os meses de Abril, Maio e Junho de 2008, tendo sido auscultados representantes das seguintes entidades parcerias:

- Município de Silves
- Município de Moura
- Município de Beja
- Município de Serpa
- Município de Torres Vedras
- Município de Peniche
- COMOIPREL (Cooperativa Mourense de Interesse Público e Responsabilidade Limitada) - enquadra a Escola Profissional de Moura
- Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa
- Soluções de Energia Racionais, S.A.
- ADRO (Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste)
- ADC (Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura)
- AREAL (Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve)
- NERBE/AEBAL (Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral)

Uma chamada de atenção para o facto de não ter sido possível entrevistar três parceiros da rede ECOS, a saber: 1) o Município de Óbidos, por não se ter mostrado disponível para entrevista; 2) o C3P por impossibilidade de estabelecer contacto; 3) o Parque Industrial de Bilbau, por inviabilidade de deslocação.

Os resultados das entrevistas podem ser consultados no segundo apêndice deste documento, do qual constam 13 sinopses da informação disponível, sinopses estas que foram validadas por via de e-mail com todos os entrevistados.

A análise do discurso produzido pelos entrevistados baseou-se exclusivamente na técnica de análise de conteúdo, com categorias de análise previamente definidas à luz do quadro teórico-conceitual e analítico desta investigação. Cada categoria de análise foi, por sua vez, dissecada com base na definição de unidades de registo e respectivas

ocorrências. A definição destas unidades ocorreu à *posteriori*, tendo como base a informação recolhida junto dos entrevistados.

5.1 Dimensão estrutural

No que diz respeito à primeira dimensão de análise, a **dimensão estrutural**, foram analisadas cada uma das suas sub-dimensões *per si*, ou seja, as sub-dimensões económica, política e social.

O objectivo da análise desta dimensão é o de compreender quais as dinâmicas estruturais que estão na base na constituição da rede ECOS e que, de certa forma, motivam dos diferentes parceiros a cooperar entre si.

A primeira grande dinâmica que se manifesta neste contexto prende-se com o fenómeno da globalização e com a consequente exigência de competitividade e inovação que se coloca aos municípios e às empresas portuguesas. Se analisarmos a categoria da globalização, facilmente se compreende que a grande preocupação dos entrevistados se centra no fenómeno de **deslocalização** ($f_i=1.00$) do emprego e de empresas que actualmente se assiste em Portugal, nomeadamente de emprego não qualificado. Os entrevistados reconhecem que este é um fenómeno transversal aos territórios, e que não é exclusivo do país. Trata-se de uma dinâmica que afecta os países ocidentais em geral que “não tem fim à vista” (Soluções Racionais de Energia, S.A.) e que exige estratégias concretas de resposta por parte dos países ocidentais.

A rede ECOS, com o tema das energias renováveis e da construção sustentável, o qual “não poderia ser mais actual tendo em conta a conjuntura internacional” (Município de Serpa), aposta numa actividade económica cujo emprego é de “difícil deslocalização” (Município de Moura). As dinâmicas de fecho e deslocalização de empresas em outras áreas de actividade para países asiático e/ou do leste europeu ocorrem tendencialmente em actividades que exigem baixas qualificações da mão-de-obra, o que não é o caso da energia, área que exige um nível de especialização profissional extremamente elevado.

O Município de Moura considera mesmo que a rede ECOS dá um exemplo ao país, em matéria de selecção estratégica de áreas económicas onde Portugal pode competir, por

via da especialização tecnológica e da optimização dos seus recursos naturais, na senda internacional.

Aliás, os parceiros são unânimes em considerar que o desafio a este nível está na **especialização** ($f_i=1.00$) da economia, com especial enfoque na economia regional. É interessante verificar que a este nível o discurso raramente se apresenta com um carácter local, o que traduz uma clara necessidade de cooperação intra e inter regional com vista à captação de investimentos (públicos e não públicos, nacionais e internacionais).

A questão da **internacionalização** das economias regionais é outra temática sobre a qual a grande maioria dos parceiros mostra uma preocupação significativa ($f_i=0.62$). Na sua grande maioria, reconhecem que existe um lugar crescente para as economias a este nível territorial, e que os municípios devem assumir aqui um papel de grande relevância e de maior intervenção.

Em matéria de energia fotovoltaica, o concelho de Serpa (a GE Energy Financial Services, a PowerLight Corporation e a Catavento Lda anunciaram construíram o maior projecto de energia solar fotovoltaica do Mundo em Serpa) já está na rota internacional, assim como Peniche em matéria de energia das ondas. A própria rede ECOS tem desenvolvido desde o início do projecto um conjunto de actividades de cariz internacional, de visita e contraponto de experiências, com vista à divulgação do que está a ser feito em Portugal e de recolha de boas práticas, tendo em conta os diferentes interesses dos territórios nacionais envolvidos.

Intimamente associada a esta unidade de registo, está o **posicionamento** ($f_i=0.62$) das regiões e dos seus actores na senda nacional e internacional. Foi possível verificar que existe uma tendência por parte da maioria dos parceiros, com a excepção daqueles cuja missão e vocação territorial é manifestamente localizada, em produzir um discurso mais lato do ponto de vista do seu posicionamento geográfico, compreendendo o impacte das forças económicas globais nas suas economias regionais e, por outro lado, o impacte e a diferença que uma actuação sua concertada do ponto de vista estratégico pode desempenhar no contexto nacional e internacional.

Não é por acaso que todos os parceiros, sem excepção, defendem que a rede ECOS só mereceu aprovação por parte do Governo Português nas acções preparatórias das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação pelo potencial do tema que pretendem trabalhar.

Os parceiros justificam esta aprovação também pela forte componente de inovação que está associada ao projecto, mais do que pelo potencial de **concorrência** que este poderá gerar. Aliás, os entrevistados não valorizam esta unidade de registo, registando-se como residual ($f_i=0.15$).

A temática da **inovação** está na ordem do dia, e os entrevistados responderam de forma muito positiva quando interpelados acerca desta categoria de análise. Consideram, na sua generalidade, que a actual crise petrolífera que os países ocidentais (e não só) estão a atravessar coloca exigências óbvias e prementes de inovação em matéria de:

- energias alternativas: os parceiros em geral acreditam no futuro das energias renováveis com vista à “sustentabilidade do modelo de desenvolvimento capitalista, de consumo de massas” (Soluções Racionais de Energia, S.A.);
- construção sustentável: os municípios envolvidos na rede ECOS estão “conscientes de que os seus edifícios, e os modelos de consumo de energia neles praticados, são responsáveis por elevados custos para o erário público, sendo possível reduzir significativamente a factura energética a eles associada” (AREAL).

A ambição de muitos dos territórios em criar laboratórios/centros de investigação em matéria de soluções de energias renováveis, com vista à investigação, **experimentação** ($f_i=1.00$) e desenvolvimento de novos produtos e serviços, é paradigmático da grande aposta que o projecto faz em matéria de inovação. Paradigmático é, também, a aposta em **novos produtos** ($f_i=0.46$) tanto ao nível das energias alternativas (veja-se o exemplo do parceiro Soluções Racionais de Energia, S.A. que apenas desenvolve protótipos a hidrogénio) como da construção (Serpa, por exemplo, fala mesmo de um protótipo territorial - bairro - de requalificação sustentável enquanto produto urbanístico).

Os entrevistados consideram, ainda, que a rede ECOS é uma oportunidade de ampliação da **capacidade inovativa** ($f_i=0.69$) das organizações nela envolvidas, por via da troca de informação e do conhecimento de novas realidades e experiências.

Em termos analíticos, é ainda interessante compreender como é que a referência às 3 categorias de análise e às suas unidades de registo varia em função da natureza jurídica das entidades auscultadas e do seu âmbito geográfico de intervenção.

Se a análise incidir sobre os actores não municípios (para fazer uso da terminologia utilizada no contexto da Rede ECOS) é de realçar que as entidades cujo âmbito geográfico de intervenção é essencialmente local - G, H e K - não demonstram uma reflexão muito aprofundada sobre as dinâmicas económicas que estão na base da parceria e que extrapolam os limites locais e regionais. De facto, são organizações cujas actividades e preocupações são muito localizadas, denotando pouco interesse sobre estas dinâmicas mais gerais. Se se pensar nos parceiros Municípios, com a excepção de Peniche, Serpa e Moura, a reflexão sobre as dinâmicas económicas que estão na base da constituição da rede ECOS é igualmente deficitária. Já as demais entidades - I, J, L e M - apresentam um discurso distinto, mais preocupado com uma realidade económica que extrapola as manifestações locais da mesma. Neste aspecto, não é de escamotear o facto de qualquer uma destas entidades ter um âmbito de intervenção regional, ou mesmo nacional (ex: Soluções Racionais de Energia, S.A.).

Sintetizando, os entrevistados reforçam, em matéria de dinâmica económica, a necessidade de apostar em novas actividades económicas de futuro, de difícil deslocalização e que posicionem as economias regionais no circuito internacional. Nesta matéria, os discursos produzidos denotam uma dimensão de trabalho que não se esgota no local e que favorece a cooperação institucional muito para além das fronteiras político-administrativas dos concelhos envolvidos. Esta cooperação apresenta uma dimensão muito interessante de comunicação e troca de informação e experiências entre os parceiros e entre estes e outras entidades que não fazendo parte da parceria, se revelam de extrema importância para os processos de inovação que esta pretende encetar.

Associada a este “ganho de dimensão” está uma longa experiência de qualquer um dos parceiros em matéria de cooperação com outros, de forma a potenciar a sua missão. Todos os Municípios entrevistados têm experiência em matéria de parcerias locais, regionais, nacionais e internacionais. Aliás, a dimensão internacional destas parcerias e redes das quais fazem parte (na grande parte dos casos estimuladas por candidaturas a projectos e programas comunitários) foi algo de surpreendente. A título de exemplo, o Município de Silves apresenta uma longa história de colaboração com Marraquexe, Peniche com Itália e Grécia (no âmbito do *URBACT II*) e a Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa com Espanha, Holanda e Itália (no âmbito de projectos de avaliação da qualidade dos serviços).

Tabela 8: As dinâmicas económicas que estão na base da constituição da parceria ECOS

<i>Dimensão Estrutural</i>																
<i>Sub-dimensão: Económica</i>																
<i>Categorias</i>	<i>Unidades de registo</i>	<i>Fontes de informação</i>													<i>Fi</i>	<i>fi</i>
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>J</i>	<i>K</i>	<i>L</i>	<i>M</i>		
Globalização	Internacionalização		x	x		x	x			x	x		x	x	8	0.62
	Deslocalização	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
Competitividade	Concorrência									x				x	2	0.15
	Posicionamento		x	x		x	x			x	x		x	x	8	0.62
	Especialização	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
Inovação	Novos produtos	x	x	x						x	x		x		6	0.46
	Capacidade inovativa	x	x	x		x			x	x	x	x		x	9	0.69
	Experimentação	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00

Legenda de fontes de informação:

A - Município de Silves

B - Município de Peniche

C - Município de Serpa

D - Município de Beja

E - Município de Moura

F - Município de Torres Vedras

G - COMOIPREL (Cooperativa Mourense de Interesse Público e Responsabilidade Limitada)

H - Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa

I - Soluções de Energia Racionais, S.A.

J - ADRO (Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste)

K - ADC (Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura)

L - AREAL (Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve)

M - NERBE/AEBAL (Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral)

Os entrevistados pronunciaram-se, ainda ao nível das questões estruturais, relativamente à sub-dimensão política. Nesta matéria, foi solicitado aos entrevistados que opinassem sobre as dinâmicas de descentralização de responsabilidades e competências e sobre a actual situação do sistema democrático português.

No que diz respeito a este último, os entrevistados foram unânimes em considerar que o actual modelo de democracia representativa está a atravessar uma **crise** (fi=1.00) sem precedentes em Portugal. Não colocando em causa o modelo teórico, os entrevistados consideram que são necessárias novas alternativas, que “legitimem a acção do poder local no período que medeia os sufrágios”. (NERBE/AEBAL)

Neste sentido, os entrevistados são novamente unânimes em considerar que novos modelos que apelem à **participação** (fi=1.00) das populações e/ou das suas organizações na definição das políticas e dos projectos de intervenção são imprescindíveis. Se “é certo que as pessoas não votam em massa” (Município de Silves) também é verdade que “os cidadãos sentem a necessidade de participar no sistema político, mas através de outros mecanismos” (Município de Moura).

O Município de Silves, a título de exemplo, está neste momento a implementar o Orçamento Participativo, de forma a chamar os munícipes à definição das intervenções políticas anuais e de forma a explicar os actuais constrangimentos financeiros do município, à semelhança de tantos outros por todo o país.

Se bem que a rede ECOS não acolhe a participação dos cidadãos a título individual, ela traduz esta necessidade de participação de entidades da paisagem organizacional dos territórios (que não apenas da administração pública) nos processos de planeamento (o projecto pressupõe a elaboração de um plano estratégico para a competitividade) e tomada de decisão sobre matérias específicas associadas às energias renováveis e construção sustentável.

Aliás, é interessante verificar que por via de alguns dos parceiros da rede ECOS (ADRO e NERBE/AEBAL) estão representadas muitas mais entidades do que aquelas que formalmente assumem a parceria.

Subjacente à necessidade de chamar a sociedade civil à participação política, está por um lado a vontade de incutir no processo de tomada de decisão sobre assuntos colectivos uma maior **transparência** (fi=0.92) e por outro lado a necessidade de o **legitimar** com maior frequência (fi=0.46). A questão da legitimação das políticas públicas urbanas, juntamente com as questões da transparência e *accountability* destas mesmas políticas, traduzem o focus das principais críticas que são formuladas em Portugal relativamente ao sistema democrático representativo nacional e local. A rede ECOS constitui, de algum modo, um mecanismo de legitimação das políticas locais futuras em matéria de energias renováveis e construção sustentável, quer por via do conhecimento que é gerado no seio da rede, quer por via de pareceres técnicos positivos apresentados por entidades especializadas nestas matérias.

No que diz respeito à categoria **descentralização**, os entrevistados consideram-na da maior importância de forma a ser possível responder e solucionar os problemas dos territórios com maior eficácia e eficiência. Neste sentido, os parceiros são unânimes em considerar da maior pertinência o actual processo de transferências de **competências** (fi=1.00) da Administração Central para o poder local, mas mostram algumas reticências relativamente aos motivos pelos quais ele ocorre neste momento histórico, nomeadamente os municípios entrevistados. Torres Vedras é lapidar no que se refere a este aspecto, tecendo fortes críticas à forma como, na área da educação, estão a ser passadas as responsabilidades e competências. Também a AREAL, que neste momento está a desenvolver as cartas energéticas dos municípios do Algarve e dos estabelecimentos escolares de alguns destes municípios, teceu algumas considerações relativamente à forma como a responsabilidade de gestão destes edifícios está a passar para as autarquias, que “não têm verbas para fazer face ao avançado estado de degradação de muitos deles.” (AREAL)

A temática da descentralização foi tendencialmente analisada pelos entrevistados segundo uma perspectiva intra-administração pública. Poucos se pronunciaram sobre a transferência de competências e responsabilidades para o sector privado e para as organizações da sociedade civil. Apenas a ADC Moura se pronunciou sobre o tema, afirmando que “o serviço público não se esgota na administração pública”, o que traduz uma perspectiva favorável face a essa transferência de competências para “fora do estado”.

Associada a esta questão, está uma outra: a da **autonomia** ($f_i=0.54$) do poder local face a orientações políticas e financiamentos por parte do estado. Os entrevistados acreditam e defendem um “poder local cada vez mais forte” (NERBE/AEBAL) que planeie e intervenha no desenvolvimento dos territórios. Neste aspecto, o entrevistado Soluções Racionais de Energia S.A. apresenta uma posição interessante quando afirma que “o poder local não deve ser tão liberal quanto tem sido em relação ao desenvolvimento económico das regiões.” É, na opinião deste entrevistado, fundamental que os governos dos territórios tenham autonomia política, administrativa e financeira para decidir.

Se também nesta sub-dimensão se proceder à análise dos resultados em função da natureza jurídica e âmbito geográfico de intervenção das entidades entrevistadas (análise em coluna), regista-se o facto de não existir diferença nas respostas em função destas variáveis, ao contrário do que sucedia na sub-dimensão de análise anterior. Ou seja, invariavelmente, os entrevistados demonstram preocupação com a actual crise do sistema democrático português, exigindo mais transparência, mais participação nos processos políticos e mais competências para os níveis infra-nacionais da administração de modo a melhor responder aos problemas concretos das comunidades políticas territorializadas. Aliás, um discurso muito próximo das características discutidas no quadro teórico-conceptual deste documento da *New Public Management*.

Tabela 9: As dinâmicas políticas que estão na base da constituição da parceria ECOS

<i>Dimensão Estrutural</i>																
<i>Sub-dimensão: Política</i>																
<i>Categorias</i>	<i>Unidades de registo</i>	<i>Fontes de informação</i>													<i>Fi</i>	<i>fi</i>
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>J</i>	<i>K</i>	<i>L</i>	<i>M</i>		
Descentralização	Competências	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Subsidiariedade	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Autonomia	x	x	x		x	x			x				x	7	0.54
Democracia	Participação	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Legitimação			x	x					x	x	x		x	6	0.46
	Transparência	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	12	0.92
	Crise	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00

Legenda de fontes de informação:

A - Município de Silves

B - Município de Peniche

C - Município de Serpa

D - Município de Beja

E - Município de Moura

F - Município de Torres Vedras

G - COMOIPREL (Cooperativa Mourense de Interesse Público e Responsabilidade Limitada)

H - Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa

I - Soluções de Energia Racionais, S.A.

J - ADRO (Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste)

K - ADC (Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura)

L - AREAL (Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve)

M - NERBE/AEBAL (Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral)

No que se reporta à sub-dimensão de análise - dinâmicas sociais - de referir, em primeira instância, que a grande preocupação dos entrevistados reside na categoria **emprego**. A unidade de registo **desemprego** ($f_i=1.00$) constitui, de forma muito clara, uma preocupação transversal a todos os parceiros. Fruto da actual situação de vulnerabilidade das economias mundiais e, por conseguinte, da nacional e regionais, tem-se assistido a um crescimento da taxa de desemprego a qual, na opinião do entrevistado NERBE/AEBAL “não é sequer real, se tivermos em conta a forma como as estatísticas são calculadas”. Paralelamente, existe uma vontade, especialmente dos territórios do Baixo Alentejo (Nuts III), de fixar população, tendo em conta as suas taxas de crescimento efectivo negativas, assumindo que “o principal mecanismo de fixação de população é, de facto, o potencial de empregabilidade dos territórios” (Município de Beja). A estas taxas de crescimento negativas está associado um fenómeno demográfico de forte **envelhecimento** ($f_i=0.62$) da população residente, o que em si mesmo acarreta novos desafios para os territórios e novas oportunidades de actividade económica não descuráveis, nomeadamente no sector do apoio social. A atracção de população em idade activa para o Baixo Alentejo é um desígnio regional que passa, mais uma vez, pela criação de emprego.

Os parceiros da rede ECOS vêm neste projecto um mecanismo, entre outros que já estão no terreno ou poderão vir a estar, de criar oportunidades de emprego nos seus territórios, por via da atracção de investimentos privados (o Município de Serpa é claro quando defende que as autarquias locais devem deixar de ser o principal empregador dos territórios). Existe, ainda, uma preocupação em criar oportunidades de emprego para as populações, que não invistam em **emprego desqualificado** ($f_i=0.62$). E a rede ECOS, mais uma vez, tendo em conta os seus objectivos e a área de actividade económica que privilegia, afigura-se como um instrumento de política de emprego local preponderante.

Os municípios do Oeste entrevistados, bem como a ADRO e a Soluções Racionais de Energia S.A., mostram preocupação semelhante, mas não por motivos de atracção de população. Tratam-se de territórios extremamente atractivos pela sua localização e proximidade da capital do país, que têm sofrido uma pressão demográfica (e urbanística) significativa com taxas de crescimento efectivo e migratório positivas. Os entrevistados consideram que a criação de emprego qualificado na NUTIII Oeste representa uma mais valia em termos de qualidade de vida da população residente,

evitando os movimentos pendulares diários casa-emprego-casa fruto das dinâmicas **migratórias** ($f_i=0.38$) na região.

Tabela 10: Estatísticas Demográficas dos territórios em análise

<i>Concelho</i>	<i>Índice de envelhecimento</i>	<i>Tx Crescimento Efectivo</i>	<i>Tx Crescimento Natural</i>	<i>Tx Crescimento Migratório</i>
Beja	133,1	-0,48	-0,18	-0,3
Moura	143,3	-0,39	-0,44	0,0
Serpa	176,5	-0,92	-0,69	-0,2
Peniche	112,3	0,37	-0,04	0,4
Torres Vedras	118,0	0,66	0,02	0,6
Silves	171,4	0,86	-0,41	1,3

FONTE: INE. Período de referência dos dados: ano de 2007.

Tabela 11: As dinâmicas sociais que estão na base da constituição da parceria ECOS

<i>Dimensão Estrutural</i>																
<i>Sub-dimensão: Social</i>																
<i>Categorias</i>	<i>Unidades de registo</i>	<i>Fontes de informação</i>													<i>Fi</i>	<i>fi</i>
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>J</i>	<i>K</i>	<i>L</i>	<i>M</i>		
Demografia	Envelhecimento			x	x	x		x	x			x	x	x	8	0.62
	Migração	x	x				x			x	x				5	0.38
Emprego	Desemprego	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Emprego desqualificado			x	x	x		x	x	x	x	x			8	0.62

Legenda de fontes de informação:

A - Município de Silves

B - Município de Peniche

C - Município de Serpa

D - Município de Beja

E - Município de Moura

F - Município de Torres Vedras

G - COMOIPREL (Cooperativa Mourense de Interesse Público e Responsabilidade Limitada)

H - Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa

I - Soluções de Energia Racionais, S.A.

J - ADRO (Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste)

K - ADC (Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura)

L - AREAL (Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve)

M - NERBE/AEBAL (Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral)

Respondendo à questão de investigação associada a esta dimensão

Em que medida é que as **forças nacionais e internacionais** de cariz económico, social e político, estimulam acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?

Existe, de facto, uma percepção generalizada entre os entrevistados de que os territórios são alvo de pressões externas de cariz internacional que condicionam/potenciam o seu desenvolvimento. As pressões económicas, as estratégias de devolução intra-estatal e entre o estado e a sociedade civil, as dinâmicas sociais cada vez mais complexas e activas colocam desafios incontornáveis aos territórios. Recuperando a expressão de Savitch (1997), os parceiros da rede ECOS reconhecem que os territórios analisados estão imersos numa *new ecology* internacional (com manifestações locais muito concretas e evidentes) que baliza as suas opções de desenvolvimento e governação.

Estes agentes consideram que, não obstante a incontornabilidade destes desafios, é possível desenvolver estratégias regionais (mais do que locais) de resposta concertada a estes fenómenos.

Ao responderem neste sentido, as entidades parceiras da Rede ECOS enquadram-se no debate estrutura v.s. agência de Giddens (2000), acreditando que existe uma estrutura de regras e dinâmicas que limitam efectivamente a sua acção, mas que não a determinam. Aliás, só desta forma faz sentido o empenho e motivação que todos os parceiros demonstram face ao projecto em questão e ao trabalho que estão a desenvolver nesta fase de acção preparatória.

A rede ECOS constitui um exemplo paradigmático do tipo de resposta que pode ser dada pelos actores locais: pela actualidade e pertinência do tema que pretende trabalhar, pela ambição em dar resposta a problemas cuja causa não se encontra principalmente nos territórios constituintes da rede, pelo reconhecimento das oportunidades e pela perspectiva de colaboração inter regional que subscreve.

Esta perspectiva de colaboração inter-organizacional traduz-se numa forte crença nas potencialidades do trabalho em rede e parceria. Aliás, qualquer um dos parceiros apresenta um historial de parcerias (locais, regionais ou nacionais) bastante relevante, o que vem reforçar esta ideia. Pese embora o facto de estarem cientes das dificuldades e desafios associados a este tipo de trabalho colaborativo, os parceiros acreditam que é este o caminho e que não faz sentido trabalhar de forma isolada. Há aqui uma clara abordagem organizacional que privilegia a interacção com o meio envolvente e que admite a impossibilidade de fazer face a questões de competitividade territorial sem uma real partilha de recursos e conhecimento entre as diversas organizações. Implicitamente, os agentes da rede ECOS procuram posicionar-se estrategicamente num contexto de progressiva diferenciação e especialização social e territorial, para utilizar a expressão de Draude (2007).

Esta diferenciação e especialização traduzem-se no reconhecimento da importância do capital institucional dos territórios (*institutional milieu*) e da sua captação para os processos de política e tomada de decisão relativamente a assuntos públicos. Os diversos municípios envolvidos na rede ECOS vêem na “qualidade” deste capital institucional um factor crítico de sucesso das parcerias que estabelecem com actores territoriais de cariz privado ou público. Reconhecendo a importância destes actores, a rede ECOS constitui-se enquanto parceria público-privada, liderada pelos municípios envolvidos, mas que procura claramente a partilha de responsabilidades no empreendimento de um projecto comum de interesse público (mas também privado) que isoladamente (do ponto de vista territorial ou organizacional) seria mais difícil desenvolver.

5.2 Dimensão cultural

No que se refere à segunda dimensão de análise, a **dimensão cultural**, foi possível obter junto dos entrevistados informação muito concreta e precisa sobre as suas percepções e expectativas relativamente ao papel do sector público em geral, e do governo central e dos governos locais em particular, em matéria de desenvolvimento territorial e governança urbana.

Os entrevistados foram unânimes em considerar que se assiste, neste momento em Portugal, a uma **clara mudança de paradigma no que diz respeito à intervenção estatal** neste tipo de processos, mais territorializados. O actual processo de transferência de competências da Administração Central (AC) para as autarquias locais (nomeadamente em matéria de educação, considerado sector prioritário, tal como foi referido pelo Município de Torres Vedras), o crescente número de normativos legais produzidos pela AC em matéria de parcerias e redes municipais (a título de exemplo refira-se os Conselhos Municipais de Segurança, de Educação, de Acção Social, etc., tal como foi referenciado pelo Município de Peniche), bem como o cada vez maior número de instrumentos de política que estimulam a intervenção local por via de processos de contratualização (como por exemplo as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, as Parcerias para a Regeneração Urbana, os Contratos Locais de Desenvolvimento Social, etc.) são disso um exemplo claro.

Esta passagem de paradigma traduz-se, essencialmente:

- Numa focalização do estado nos temas de âmbito nacional e numa progressiva delegação de competências para os níveis infra-nacionais. A análise da categoria ***Influência territorial*** demonstra claramente esta perspectiva. A totalidade dos entrevistados considera que o âmbito territorial de influência do estado é, por excelência, o nível nacional ($f_i=1.00$), considerando que este deve “... incorporar e praticar o conceito de subsidiariedade, deixando aos territórios e aos actores neles presentes a responsabilidade de definir os seus próprios caminhos de desenvolvimento e os processos através dos quais os planeiam, implementam e avaliam” (ADRO). É, de facto, interessante verificar como as ocorrências das unidades de registo para esta categoria (***nacional*** - $f_i=1.00$, ***regional*** - $f_i=0.40$, ***local*** - $f_i=0.00$) variam na mesma razão que a abrangência do nível territorial, ou seja, quanto mais abrangente for este último mais ocorrências se registam.

Uma nota para o facto de muitos dos entrevistados, quando questionados sobre esta categoria, se referirem (ainda que de forma muito superficial) à regionalização como um processo desejável no sentido de reforçar autonomias regionais e de fazer face às limitações das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, estruturas bastante criticadas pelos entrevistados, na

medida em que traduzem um peso excessivo do estado nos processos de desenvolvimento regional.

- No assumir de um papel de reforço da coesão nacional e de cooperação inter-regional, através de processos de planeamento estratégico e de definição de políticas transversais, com vista ao “desenvolvimento harmonioso do todo nacional” (Soluções Racionais de Energia, S.A.). A análise comparativa das categorias *Estratégia* e *Intervenção* traduz esta leitura de crescente reforço da primeira e redução/redefinição da segunda. Três das cinco unidades de registo da categoria *Estratégia* são referenciadas por todos os entrevistados, com um enfoque claramente positivo no papel de responsável pelo **planeamento**, **descentralização** (para os municípios mas também para entidades da sociedade civil) e **coesão territorial**.

Esta responsabilidade traduz-se, cada vez mais, em modelos de *contratualização* ($f_i = 0.69$) entre o estado, a administração local e entidades da sociedade civil, modelos estes inovadores e que têm colocado desafios de planeamento estratégico e priorização das intervenções aos municípios que não estavam familiarizados com esta forma de articulação com o estado.

Se analisarmos cada unidade de registo no contexto em que foi referenciada pelos entrevistados, salienta-se o facto de os entrevistados atribuírem uma forte importância aos processos de *planeamento estratégico* nacionais, tendo mesmo alguns deles referido alguns planos como boas práticas. É o caso do Município de Serpa quando refere o Plano Estratégico Nacional do Turismo, a ADRO quando refere o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, a AREAL quando menciona a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável e o Município de Silves quando refere a Política de Cidades, Polis XXI.

No entanto, quando se solicita aos entrevistados que procedam a uma apreciação dos processos de planeamento de base regional, a leitura que fazem do papel do estado é mais crítica, apontando limitações aos processos de planeamento e aos resultados deles decorrentes. Os municípios alentejanos auscultados tecem duras

críticas à forma como o estado incorporou no Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo as orientações e recomendações vindas do poder local e das associações representantes da sociedade civil.

As críticas desenvolvidas vão ainda no sentido de não existir uma coerência das diferentes políticas sectoriais do estado. O caso do município de Peniche é paradigmático quando é referido o facto de para uma mesma área territorial (frente marítima do concelho) existir, por parte do estado, três projectos em simultâneo oriundos de três sectores distintos: Centro de Alto Rendimento de Surf, Marina de Peniche e Porto de Peniche.

No que diz respeito à unidade de registo referente aos processos de *descentralização*, os entrevistados consideram-nos fundamentais para o sucesso do desenvolvimento regional e local. Consideram ainda que só desta forma, com mais competências e autonomias dos níveis infra-nacionais da administração bem como das entidades da sociedade civil é possível conceber e realizar novos modelos de governança urbana.

Não obstante, alguns parceiros mostram-se renitentes quanto às intenções do estado em promover estes processos de descentralização, pois existem questões que são da sua inteira responsabilidade e das quais não pode abdicar. O município de Serpa refere a administração interna, a justiça, a saúde e a educação como sendo áreas não descentralizáveis. Também a Soluções de Energia Racionais. S.A. defende que depende em muito da acção do estado a sustentabilidade regional, na medida em que é este o grande responsável pelo planeamento e realização de infra-estruturas e concretização de grandes investimentos responsáveis pela dinamização da economia regional (a barragem do Alqueva e o aeroporto de Beja são dois exemplos de investimentos considerados estruturantes pelos agentes locais). Outros, como a ADC Moura realçam o poder que os organismos públicos desconcentrados ainda têm nos processos de desenvolvimento, como é o caso das direcções regionais e os serviços locais da administração central. A ADC Moura refere mesmo que estas “estruturas descentralizadas da Administração Central estão fora do tempo, com modelos de gestão e intervenção ultrapassados”. Outros consideram ainda que

alguns destes processos de transferência de competências são processos “encapotados de manutenção do *status quo*” (ADRO) na medida em que o estado define, de forma excessivamente rigorosa, os critérios de selecção, funcionamento, avaliação, etc., dos programas, projectos e acções que financia.

No que se refere à *coesão territorial*, os entrevistados não teceram grandes considerações, tendo assumido esta questão como evidente e decorrente da missão do próprio estado.

- No apoio financeiro aos programas e projectos de desenvolvimento regional e de governança urbana. No que se refere à categoria *Intervenção*, regista-se uma evidente tendência por parte dos entrevistados em considerar que o estado deve nesta questão deixar a cargo dos protagonistas locais a intervenção, na medida em que são eles aqueles que melhor conhecem o território e as necessidades e expectativas das populações que os ocupam (mais uma vez o conceito de subsidiariedade). As ocorrências registadas para as unidades de registo *Realização* e *Prestação de serviços*, de 0.33 e 0.47 respectivamente são disso elucidativas. Os entrevistados consideram que é o *financiamento* ($f_i=0.87$) o mecanismo mais adequado para traduzir a intervenção estatal. Mas um financiamento criterioso, especialmente do ponto de vista técnico, que favoreça projectos consequentes e que visem mudanças estruturais de longa duração e que sejam planeados, implementados e avaliados de forma participativa com partilha de responsabilidades. Ou seja, os parceiros exigem um novo modelo de financiamento, que favoreça intervenções impactantes no território.

Sintetizando, os entrevistados consideram, na sua generalidade, que o estado deve assumir um papel essencialmente de estratégia, catalizador de sinergias regionais, facilitador dos processos de desenvolvimento territorial e de financiador desses mesmos processos, segundo novas lógicas de contratualização com os municípios, por um lado, ou com entidades da sociedade civil, por outro. Acreditam, ainda, que a tendência é a de uma intervenção e protagonismo mínimos, traduzindo a aplicando o conceito de subsidiariedade.

Tabela 12: O papel do estado nos processos de desenvolvimento territorial e governança urbana

<i>Dimensão Cultural</i>																
<i>Sub-dimensão: Papel do estado</i>																
<i>Categorias</i>	<i>Unidades de registo</i>	<i>Fontes de informação</i>													<i>Fi</i>	<i>fi</i>
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>J</i>	<i>K</i>	<i>L</i>	<i>M</i>		
Estratégia	Planeamento	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Legislação	x		x	x	x		x	x	x	x	x		x	10	0.77
	Descentralização	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Coesão territorial	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Contratualização	x	x	x		x		x	x		x	x		x	9	0.69
Intervenção	Realização	x				x	x		x	x					5	0.38
	Prestação de serviço	x				x	x		x	x			x	x	7	0.54
	Financiamento	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	11	0.85
Influência Territorial	Nacional	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Regional	x				x	x		x	x				x	6	0.46
	Local														0	0.00

Legenda de fontes de informação:

A - Município de Silves

B - Município de Peniche

C - Município de Serpa

D - Município de Beja

E - Município de Moura

F - Município de Torres Vedras

G - COMOIPREL (Cooperativa Mourense de Interesse Público e Responsabilidade Limitada)

H - Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa

I - Soluções de Energia Racionais, S.A.

J - ADRO (Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste)

K - ADC (Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura)

L - AREAL (Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve)

M - NERBE/AEBAL (Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral)

Ainda no contexto da segunda dimensão de análise, os entrevistados foram interpelados no sentido de se pronunciarem sobre o papel do poder local nos processos de desenvolvimento territorial e de governança urbana.

A este propósito a ADC Moura deu uma expressão lapidar: “O serviço público não se esgota na administração pública”. Esta expressão traduz, de certa forma, o pensar da generalidade dos entrevistados na medida em que também a este nível consideram existir uma mudança de paradigma na acção dos municípios portugueses, no sentido de assumir cada vez mais responsabilidades em matéria de definição do desenvolvimento dos territórios que gerem (dimensão local) e nos quais estão inseridos (dimensão regional).

Aliás, a análise da categoria *Âmbito de influência* traduz esta percepção na medida em que a unidade de registo que recolhe mais ocorrências é exactamente a unidade *local* com $fi=1.00$, logo seguida da unidade *regional* com $fi=0.77$. O número de ocorrência para a unidade *nacional* é considerado residual. Se cruzarmos esta reflexão com a produzida em torno do âmbito de influência do estado, é possível depreender uma aspiração por uma maior divisão e clarificação de responsabilidades entre estado e poder local, no que diz respeito aos seus âmbitos de influência.

O âmbito de influência regional constitui ainda uma zona cinzenta de influências, que exige também ela alguma clarificação. E é neste sentido que os entrevistados sugerem, em muitos casos e tal como já foi mencionado anteriormente, a opção regionalização como uma possível solução para esta clarificação.

Para os entrevistados, o poder local é cada vez mais responsável pelo desenvolvimento e governança dos seus territórios. Se analisarmos a categoria *Estratégia* compreende-se claramente esta nova vocação, que coloca claros desafios aos municípios no sentido de se capacitarem tecnicamente para o efeito, incide nos processos de *planeamento* ($fi=1.00$) estratégico por um lado, e de *descentralização* ($fi=1.00$) de competências por outro, para a paisagem organizacional do concelho/região. Nesta matéria, existem ainda claros constrangimentos/obstáculos a realização de um trabalho de excelência que se prendem, por um lado, com o défice de pessoal técnico nas câmaras municipais (em muitos dos municípios entrevistados a categoria técnica não representava mais de 10-

15% do seu quadro de pessoal), e por outro com o défice de capital institucional de muitos dos territórios, o que força os municípios a procurar recursos exógenos que os possam coadjuvar nesta tarefa de planeamento (universidades, centros de estudo e investigação, etc.).

Todavia, verifica-se um esforço por parte dos municípios em pensar, de forma estratégica, a sua intervenção traduzindo esse pensar em planos estratégicos de médio/longo prazo (Peniche tem a sua Magna Carta Peniche 2025, Serpa está a rever o seu Plano Estratégico elaborado em 1997, incorporando nessa reflexão o contributo dos actores locais/regionais, *partilhando* com estes a *responsabilidade* (fi=0.69) pela definição do futuro dos territórios. Subjacente a esta partilha está uma abordagem à governação pela *cooperação* (fi=0.85) e pela descentralização de responsabilidades para níveis ainda mais micro do poder local (juntas de freguesia, com protocolos de transferência de competências) e para fora do poder local, ou seja, para as entidades da sociedade civil com competências para desenvolver iniciativas em áreas sectoriais específicas.

O município de Serpa é claro neste aspecto quando defende que “as câmaras devem ter uma visão estratégica, de inovação e criatividade, uma visão que diferencie o seu território.”

Se cruzarmos a categoria *Estratégia* com a categoria *Intervenção*, é interessante verificar que a discrepância das ocorrências não é tão significativa como era para a análise do papel do estado. Continua a competir às câmaras uma grande dose de intervenção directa nos territórios através da *realização* (fi=1.00) de obras municipais e de licenciamentos de construção e habitação, não sendo de escamotear a este propósito o facto de parte das fontes de receita das nossas autarquias locais ainda depender deste tipo de actividade, e uma forte responsabilidade pela *prestação de serviços* directos aos munícipes (fi=0.67). Reconhecendo esta exigência, muitos municípios portugueses estão a criar (ou já criaram) balcões únicos de atendimento ao munícipe onde procuram aglutinar a grande quantidade de serviços que prestam aos munícipes (veja-se o exemplo do balcão único de Torres Vedras). Consideram, ainda, os entrevistados que o poder local é o responsável por dinamizar a estrutura associativa dos territórios onde está inserindo, devendo criar estímulos financeiros para o surgimento e manutenção de

organizações que possam contribuir de forma significativa para o desenvolvimento dos territórios, reconhecendo que o *apoio financeiro* ($f_i=0.87$) constitui uma questão incontornável nesta matéria.

Tabela 13: O papel do poder local nos processos de desenvolvimento territorial e governança urbana

<i>Dimensão Cultural</i>																
<i>Sub-dimensão: Papel do poder local</i>																
<i>Categorias</i>	<i>Unidades de registo</i>	<i>Fontes de informação</i>													<i>Fi</i>	<i>fi</i>
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>J</i>	<i>K</i>	<i>L</i>	<i>M</i>		
Estratégia	Planeamento	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Cooperação	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		11	0.85
	Descentralização	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Coesão territorial	x		x		x	x		x	x	x				7	0.54
	Partilha de responsabilidades	x	x	x	x	x	x				x	x	x		9	0.69
Intervenção	Realização	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Prestação de serviço	x	x		x	x	x				x	x	x		8	0.62
	Apoio financeiro	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	11	0.85
Influência Territorial	Nacional										x		x		2	0.15
	Regional	x	x	x	x	x		x		x	x		x	x	10	0.77
	Local	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00

Legenda de fontes de informação:

A - Município de Silves

B - Município de Peniche

C - Município de Serpa

D - Município de Beja

E - Município de Moura

F - Município de Torres Vedras

G - COMOIPREL (Cooperativa Mourense de Interesse Público e Responsabilidade Limitada)

H - Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa

I - Soluções de Energia Racionais, S.A.

J - ADRO (Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste)

K - ADC (Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura)

L - AREAL (Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve)

M - NERBE/AEBAL (Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral)

Respondendo à questão de investigação associada a esta dimensão

Que tipo de **percepções e expectativas sobre o papel do estado e do poder local** nos processos de desenvolvimento territorial, estão na base de acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?

Existe uma expectativa por parte dos entrevistados em que o estado e o poder local se tornem actores cada vez mais activos na área do planeamento, cada um em zonas de influência territorial distintas: 1) o estado a nível nacional, garantindo por via desse planeamento e de processos rigorosos de financiamento uma coesão e desenvolvimento integrado das diferentes regiões do país; 2) o poder local a nível infra-nacional, definindo políticas e projectos que contribuam para mudanças estruturais no desenvolvimento do território e que permitam, em simultâneo, contribuir para a concretização dos objectivos nacionais definidos pelo estado.

Os desafios com que cada um destes actores se defrontam são diferenciados, residindo, no que diz respeito ao estado: numa crescente vontade efectiva de descentralização e de retirada do seu peso, ainda considerado excessivo, nos processos de desenvolvimento e governança urbanas. É neste contexto que o actual processo de transferência de competências é bem visto pela generalidade dos entrevistados.

A ideia de que o estado se deve retirar da intervenção concreta nos territórios (com as devidas excepções), devendo apresentar um outro tipo de entendimento sobre o seu próprio papel nos processos de desenvolvimento - mais estratega, facilitador e promotor de sinergias locais e regionais - é transversal ao entrevistados. Estes acreditam que o estado deve “libertar” os territórios, de modo a que as suas comunidades políticas possam assumir o lugar de líderes do seu próprio desenvolvimento.

O conceito de “*hollow state*” de Jessop e de “estado *franchising*” de Montalvo traduz bem esta perspectiva de progressivo afastamento do estado, no que diz respeito a uma intervenção directa, do desenvolvimento territorial, e de passagem de muitas das suas competências administrativas para os agentes locais públicos, privados e sociais.

Ao poder local é colocado o desafio de se qualificar do ponto de vista técnico de modo a conseguir assumir este novo papel, sem descurar um outro, de cariz mais operativo, que os municípios em geral ainda lhe exigem (prestação de serviços e realização de obra). É, igualmente, tido como desafiante uma nova percepção do exercício do poder democraticamente validado, com uma abertura à comunidade e às suas organizações, cooptando-as, colaborando com elas e responsabilizando-as nos processos de desenvolvimento territorial.

É neste sentido que a rede ECOS constitui mais um passo em frente por parte dos municípios portugueses que aderiram ao instrumento de política Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação. A rede ECOS consubstancia em si estes desafios, levando-os para além das fronteiras tradicionais dos concelhos portugueses e colocando, ainda, desafios em matéria de cooperação territorial entre actores públicos e não públicos de regiões distintas.

5.3 Dimensão motivacional

O entendimento que diversos parceiros apresentam sobre o papel do estado e do poder local nos processos de desenvolvimento e governança urbanas constitui o grande móbil para a formação e dinamização de redes interorganizacionais e parcerias entre organizações do sector público e entre estas e organizações do sector privado.

De facto, com este entendimento cria-se um espaço de intervenção para os municípios e as demais entidades da paisagem organizacional dos territórios que não existia no passado. Não obstante, existem motivações de cariz particular, relacionadas com os objectivos e razões de ser de cada entidade que importa explorar.

É nesse sentido que se procura analisar nesta investigação a **dimensão motivacional** dos actores parceiros da rede ECOS, no sentido de compreender quais os principais motivos que estiveram na base da sua decisão em aderir a esta estrutura de parceria.

Da análise das entrevistas é claro que existem dois grandes tipos de motivações: aquelas de índole mais simbólica e outras de cariz mais tangível.

No que concerne às motivações simbólicas, a questão da **Informação** é crítica para os parceiros da rede ECOS. Se se analisar de forma detalhada esta categoria compreende-se a importância a ela atribuída pelos entrevistados através do número de ocorrências que as suas unidades de registo apresentam. Esta é, aliás, a categoria cujas unidades registam mais vezes se verificam no discurso dos entrevistados. De entre as unidades mais citadas estão o **conhecimento** (fi=1.00), segundo uma abordagem de partilha e acesso e a **aprendizagem** (fi=1.00) segundo uma perspectiva colectiva.

Estas motivações, quando analisadas à luz do contexto em que são referidas, traduzem uma clara perspectiva de rede de conhecimento. Aliás, quando se interrogam os parceiros sobre as mais valias que a rede ECOS pode trazer para o trabalho interno de cada um, a questão da informação, em matéria de acessibilidade, partilha e geração de inovação é claramente uma das principais, senão a principal, mais valia deste projecto.

Simultaneamente, os entrevistados consideram a possibilidade de aprendizagem colectiva como uma forte motivação para estar nesta rede. Aprendizagem esta que se verifica não só a nível dos temas específicos sobre os quais se debruça a rede - energia e construção sustentável - mas também ao nível de organização de trabalho e fluxos de comunicação em contexto de rede. Alguns parceiros consideram mesmo que um dos lemas das suas organizações é o da aprendizagem para a melhoria contínua e “nada melhor do que o contacto com outras realidades diferentes para crescer do ponto de vista profissional e organizacional”. (Município de Serpa)

As demais unidades de registo desta categoria **Investigação** e **Especialização** apresentam ocorrências também elas significativas (fi=0.69), tendo os parceiros considerado, por um lado, que através da rede ECOS, nomeadamente na segunda fase de candidatura, ser possível contar com a presença de entidades de ensino superior e centros de estudo na área ambiental e da construção sustentável que poderão trazer um forte contributo em matéria de investigação científica sobre o tema.

O contributo destas entidades terá ainda repercussões na capacidade e imagem institucional dos parceiros da rede. Segundo os entrevistados, o alargamento e diversificação da **rede de contactos** ($fi=1.00$) de cada um dos parceiros constitui uma motivação central para a adesão à rede. A rede actual já proporciona esse alargamento, quer por via do contacto entre parceiros, quer por via da partilha de oportunidades de colaboração com entidades não parceiras da rede ECOS, mas colaboradoras de cada um dos parceiros. A análise das demais unidades de registo da categoria **capacidade e imagem institucional**, realça a importância que a maioria dos entrevistados confere ao **reconhecimento** ($fi=0.69$) pelos pares (como refere o Município de Serpa e de Moura), pela comunidade (como faz notar a ADC Moura e a ADRO) e pelo próprio estado da importância da rede ECOS para o desenvolvimento das regiões envolvidas. Com o mesmo número de ocorrências surge a unidade de registo **melhoria**, que traduz a vontade designadamente dos municípios em melhorar o seu desempenho organizacional em matéria de políticas e iniciativas energéticas e de construção sustentável, por via da troca de experiências entre eles e com outras organizações especializadas na área. Esta melhoria diz, ainda, respeito aos próprios procedimentos de funcionamento organizacional, que “podem ser sempre melhorados quando se conhecem boas práticas” (Município de Silves). Esta melhoria passa, em muitos casos, pela **qualificação** ($fi=0.46$) das organizações, nomeadamente ao nível dos seus recursos humanos. Os municípios, cuja percentagem de recursos humanos da carreira técnica é ainda muito reduzida, vêm-se forçados a qualificar a estrutura nesta área, quer pela contratação de novos colaboradores, quer pela especialização dos existentes quer, ainda, pela contratação/colaboração com especialistas e peritos na área das energias.

Uma outra questão que parece ser relevante para a maioria dos parceiros prende-se com a **afiliação territorial** que as parcerias infra nacionais possibilitam. A Soluções Racionais de Energia S.A. é clara quando afirma que “uma empresa precisa de ser de algum lado”. Não obstante o mundo globalizado em que se vive e a necessidade de colaborar com entidades das mais diversas áreas geográficas, a verdade é que a maioria dos parceiros considera que a pertença à rede ECOS (e a outras redes) reforça o sentimento de **identidade** ($fi=0.69$) e pertença ao local. Aliás, não é por acaso que a própria rede pressupõe a existência de núcleos distintos estruturados cada um a partir de relações de **proximidade** ($fi=0.54$).

Por fim, e ainda em matéria de motivações simbólicas, está a categoria ***poder***. Se bem que não tão expressiva como as demais categorias em termos de ocorrências, existe por parte dos parceiros uma vontade expressa em participar na ***tomada de decisão*** ($fi=0.62$) em matérias associadas ao desenvolvimento económico dos territórios envolvidos na rede, de uma forma ***negociada*** ($fi=0.69$) e participada. Os próprios municípios, entidades com maior responsabilidade nesta matéria, encaram como sendo bastante positivo para o seu desempenho o contar com a colaboração de parceiros estratégicos na definição das políticas económicas dos territórios, nomeadamente aqueles com *knowhow* e capacidade de intervenção relevantes. E aqui surge uma das principais limitações que os parceiros da rede ECOS encontram no desenvolvimento do seu projecto: a fraca capacidade institucional dos seus territórios, o que limite as possibilidades de colaboração. Vários parceiros (como Silves, Peniche ou Serpa são mesmo taxativos quando consideram incontornável a captação de entidades externas para o projecto, de modo a garantir o sucesso do seu plano estratégico).

As unidades de registo ***influência*** ($fi=0.46$) e ***legitimação*** ($fi=0.23$) não apresentam tantas ocorrências. Não obstante, os parceiros não-municípios consideram que a possibilidade de influenciar a agenda política em matéria de energias renováveis constitui uma motivação (veja-se a necessidade que parceiros como a Soluções Racionais de Energia, S.A. e a NERBE/AEBAL sentem em sensibilizar as autarquias para esta área de negócio). A questão da legitimação das políticas e intervenções é mais premente para os parceiros municípios, ainda que não a tenham referido com especial acuidade.

Tabela 14: Motivações simbólicas para a adesão à rede ECOS

<i>Dimensão Motivacional</i>																
<i>Sub-dimensão: Simbólica</i>																
<i>Categorias</i>	<i>Unidades de registo</i>	<i>Fontes de informação</i>													<i>Fi</i>	<i>fi</i>
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>J</i>	<i>K</i>	<i>L</i>	<i>M</i>		
Informação	Conhecimento	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Investigação	x	x	x		x			x	x	x	x	x		9	0.69
	Especialização	x	x	x	x	x	x			x			x	x	9	0.69
	Aprendizagem	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
Poder	Influência							x	x		x	x	x	x	6	0.46
	Legitimação	x	x			x									3	0.23
	Tomada de decisão	x	x	x		x	x				x	x	x		8	0.62
	Negociação	x	x	x		x				x	x	x	x	x	9	0.69
Afiliação territorial	Identidade				x	x		x	x	x	x	x	x	x	9	0.69
	Proximidade			x	x	x	x			x		x	x		7	0.54
Capacitação e imagem institucional	Qualificação	x	x	x	x	x	x			x	x				8	0.62
	Melhoria	x	x	x	x	x	x	x			x		x		9	0.69
	Reconhecimento	x	x	x	x	x		x	x		x	x			9	0.69
	Rede de contactos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00

Legenda de fontes de informação:

A - Município de Silves

B - Município de Peniche

C - Município de Serpa

D - Município de Beja

E - Município de Moura

F - Município de Torres Vedras

G - COMOIPREL (Cooperativa Mourense de Interesse Público e Responsabilidade Limitada)

H - Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa

I - Soluções de Energia Racionais, S.A.

J - ADRO (Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste)

K - ADC (Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura)

L - AREAL (Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve)

M - NERBE/AEBAL (Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral)

No que diz respeito à sub-dimensão de análise - **motivações materiais** - há apenas a salientar o facto de a rede ECOS ser, manifestamente para todos os parceiros uma oportunidade de financiamento por via do QREN para um conjunto de projectos (designados por projectos âncora nesta rede) colectivos e individuais, de cada parceiro.

A categoria **recursos económico-financeiros** e as ocorrências das suas duas unidades de registo não deixam dúvidas a este respeito. Todos os parceiros, sem excepção, consideram esta uma possibilidade de **acesso a fundos comunitários** (fi=1.00), o que é revelador das dificuldades financeiras quer dos municípios quer dos demais parceiros da rede. Ligada a esta possibilidade está também a criação de mais **oportunidades de negócio** (fi=1.00) que para alguns parceiros, nomeadamente os privados com fins lucrativos, faz parte da sua estratégia de desenvolvimento particular. Para outros parceiros, como os municípios, faz parte de uma estratégia mais vasta de posicionamento e competitividade dos seus territórios.

A categoria **recursos materiais** não registou muitas ocorrências, nem ao nível da unidade de registo **espaços**, nem ao nível da unidade de registo **equipamentos**, ambas com frequências relativas de 0.31.

Tabela 15: Motivações materiais para a adesão à rede ECOS

<i>Dimensão Motivacional</i>																
<i>Sub-dimensão: Material</i>																
<i>Categorias</i>	<i>Unidades de registo</i>	<i>Fontes de informação</i>													<i>Fi</i>	<i>fi</i>
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>J</i>	<i>K</i>	<i>L</i>	<i>M</i>		
Recursos económico-financeiros	Acesso a fundos comunitários	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
	Oportunidades de negócio	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	1.00
Recursos materiais	Espaços							x	x			x		x	4	0.31
	Equipamentos							x	x			x		x	4	0.31

Legenda de fontes de informação:

A - Município de Silves

B - Município de Peniche

C - Município de Serpa

D - Município de Beja

E - Município de Moura

F - Município de Torres Vedras

G - COMOIPREL (Cooperativa Mourense de Interesse Público e Responsabilidade Limitada)

H - Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa

I - Soluções de Energia Racionais, S.A.

J - ADRO (Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste)

K - ADC (Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura)

L - AREAL (Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve)

M - NERBE/AEBAL (Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral)

Respondendo à questão de investigação associada a esta dimensão

Que **interesses e motivações individuais** fundamentam a participação em acções institucionalizadas e concertadas entre governos locais e entre estes e os actores privados?

Existe uma evidente procura de fontes de financiamento, constituindo o QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional uma oportunidade única para o horizonte temporal em que se pretende que dure a rede ECOS e o seu Plano Estratégico 2009-2013. Uma oportunidade de financiamento das iniciativas do plano estratégico, mas também de financiamento das próprias organizações, através do pagamento de despesas com pessoal (designadamente técnico) e com o desenvolvimento das acções.

Mas associadas a esta motivação de cariz material, estão outras de índole simbólica que se centram essencialmente na partilha de informação e experiência entre os parceiros, de capacitação técnica das organizações, de alargamento da rede de contactos de cada parceiro e de afiliação territorial.

Pese embora o facto de esta fase da rede ECOS - acção preparatória - incidir, por um lado, na preparação do trabalho da própria parceria e, por outro lado, na elaboração do Plano Estratégico a submeter a financiamento QREN, os parceiros em geral estão muito cientes das oportunidades de competitividade territorial que poderão surgir a partir desta colaboração institucional e dos potenciais e ganhos mais-valias individuais. Existe um claro posicionamento estratégico face à rede, quer seja ao nível da especialização organizacional, da captação de mais clientes, da aquisição de novos conhecimentos através de actividades de *benchmarking* e da própria aprendizagem colectiva que se pode verificar no interior da rede e do alargamento do alcance da intervenção de cada parceiro isoladamente. No fundo, existe o reconhecimento das vantagens propostas por Goldsmith e Eggers (2004) em pertencer a uma rede inter-organizacional.

Capítulo 6 - Conclusões e perspectivas de trabalho futuro

Procurar definir o conceito de governança pública é uma tarefa complexa, de tal modo que muitos preferem mesmo não fazê-lo, nomeadamente aqueles que estão no terreno, intervindo directamente nas comunidades políticas e planeando os seus processos de desenvolvimento.

Não obstante, é possível definir o conceito, tendo-se optado nesta reflexão por uma definição mais abrangente segundo a qual a governança pública traduz, por um lado, a problematização das relações entre o estado e a sociedade e, por outro lado, a forma como o sistema político se relaciona com o seu meio envolvente e gere os seus recursos.

Sendo certo que os processos de governança assim definidos não são novos na história da humanidade, a verdade é que nas últimas décadas do século XX, as sociedades ocidentais foram marcadas por um conjunto de fenómenos sociais, políticos e económicos que exigiram uma reflexão alargada sobre o tipo e a forma como as relações entre o estado e a sociedade se estabelecem e sobre o papel que cada um desempenha nos processos de desenvolvimento de uma determinada comunidade política.

Estes fenómenos, operando em conjunto, fizeram surgir novas realidades que colocaram desafios importantes quer ao estado, que se viu forçado a repensar o seu papel na sociedade, quer à própria sociedade que foi impelida a se organizar estrategicamente de modo a dar resposta a problemas e necessidades cuja solução era assegurada, outrora, pelo estado e seus organismos públicos.

A profunda alteração na *global ecology* das comunidades políticas, “forçou” os estados a recorrer a processos de deslocalização de poder e responsabilidades em três sentidos distintos: 1) cedência de poder para instituições supranacionais; 2) processos descentralizadores para os governos locais; 3) transferências para o sector privado e solidário. Forçou, ainda, a sociedade civil a se reorganizar e fortalecer de modo a assumir um papel de maior relevância nos processos de desenvolvimento e governança.

Neste contexto, as redes e parcerias público–privadas afiguram-se como uma situação manifestamente atractiva, na medida em que o sector privado pode assegurar a prestação de um conjunto cada vez maior de serviços, permitindo a manutenção dos

níveis e expectativas iniciais. Permite mais, permite a introdução de um outro tipo de pensamento na gestão dos recursos públicos, mais empresarial e facilitadora de uma explicação técnica e gestionária dos cortes orçamentais (*New Public Management*). Permite, ainda, o acesso a um tipo de conhecimento que não está disponível nas organizações públicas, mais especializado e actualizado.

A investigação que se encetou centrou-se exactamente na formação de parcerias público-privadas em contextos infranacionais de cariz urbano. Para o efeito foi seleccionado como objecto de estudo um caso particular do instrumento de política “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação” - a Rede ECOS - Energia e Construção Sustentáveis. Tendo em conta o facto de a implementação deste instrumento de política se encontrar numa fase inicial da sua implementação - Acções Preparatórias - foi possível acompanhar a formação da própria parceria, o que facilitou a avaliação das questões de investigação que estavam em causa e que se prendiam essencialmente com as motivações e dinâmicas de formação de parcerias público-privadas.

Do trabalho de campo realizado e descrito no capítulo anterior, foi possível retirar conclusões que, não obstante dizerem exclusivamente respeito ao *case study* desenvolvido nesta investigação, poderão constituir fonte de reflexão para quem queira debruçar-se sobre estas matérias, quer do ponto de vista académico quer de um ponto de vista mais pragmático.

Uma conclusão prévia diz respeito aos modelos de nova governança que foi possível verificar nos territórios que constituem a rede ECOS. Existe, de facto, em qualquer um dos territórios uma experiência significativa, quer por parte dos municípios, quer por parte das entidades não públicas em participar/promover redes e parcerias. Na verdade, mais em participar do que promover.

A rede ECOS constitui um exemplo de um instrumento de governança urbana essencialmente corporativo que “convive” com outros instrumentos e modelos num mesmo território. Se se pretender ter uma perspectiva mais abrangente do que se passa em cada concelho, conclui-se pela existência de modelos de governança híbridos, que fazem uso de modelos distintos de convivência entre democracia representativa e

participativa, por um lado, entre cooperação, pluralismo, hierarquias e mercados por outro.

Fazendo uso das propostas teóricas apresentadas nos primeiros capítulos deste documento, pode afirmar-se que a rede ECOS apresenta **características próximas de um regime urbano instrumental** na medida em que visa o cumprimento de objectivos concretos através de um projecto específico com um Plano Estratégico de suporte. Tal como foi mencionado no ponto 5.3 deste documento, os agentes da rede ECOS procuram otimizar recursos e obter ganhos tangíveis (designadamente financeiros através do QREN), o que constitui o grande propósito de muitos dos parceiros da rede. Aliás, é reconhecido por todos que se não existisse esta oportunidade de financiamento externo a rede dificilmente teria emergido. Também o facto de o próprio instrumento de política Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação reservar uma parte da sua realização a acções preparatórias cujo objectivo é o de clarificar interesses, definir responsabilidades partilhadas e desenhar e negociar objectivos comuns, coloca a rede ECOS numa abordagem muito próxima dos regimes urbanos instrumentais.

Pode, igualmente, afirmar-se que a rede em questão constitui uma **parceria público-privada de índole ofensiva** (segundo a tipologia de Harding, 1997). Os parceiros em geral reconhecem as mudanças incontornáveis que se verificam na *global ecology* das organizações e dos territórios e as exigências que estas colocam em matéria de inovação, competitividade e atractividade territorial. Reconhecem, igualmente, que de forma isolada se torna extremamente complexo fazer face a estas mudanças e às novas exigências a elas associadas. Onde, importa responder pró-activamente e em colaboração a estas exigências, criando condições para a captação de conhecimento e tecnologia de ponta para os territórios envolvidos e para a qualificação do seu capital institucional e apostando em processos de *marketing* territorial de âmbito internacional.

Conclusão 1 - O papel do estado nos processos de governança urbana e de desenvolvimento regional

Diversos são os autores que defendem que o estado está, cada vez mais, confinado a um reduzido espaço de intervenção, consequência, em grande medida, da sua própria crise financeira, política e administrativa. Alguns destes autores vão mesmo mais longe, propondo uma forte relativização do papel do estado nos processos de governança

urbana e de desenvolvimento dos territórios, olhando-o como um entre muitos actores envolvidos nestes processos. Rhodes é talvez um dos autores mais radicais desta linha de pensamento com a sua proposta de *governing without government*, sustentada pela evidente cedência de poder e protagonismo para níveis políticos supra e infranacionais e para a própria sociedade civil.

Não obstante o interesse que esta perspectiva encerra em si, nomeadamente ao nível dos processos de transferência de autoridade administrativa e responsabilidade funcional para os municípios, importa referir que muitos são os autores que defendem uma posição oposta, mais centralizada no papel do estado. A título exemplificativo refira-se Pierre e Peters que reforçam nas suas investigações o papel não descurável e central que o estado continua a desempenhar nos processos de governança dos territórios, estando hoje mais presente do que nunca nestes processos. A delegação de poderes advém menos de um reconhecimento da sua incapacidade em gerir as novas dinâmicas e complexidades sociais, e mais num redesenhar, replanear estratégico do seu papel na gestão da sociedade e da economia, segundo uma perspectiva de adaptação institucional aos novos desafios, traduzida em processos de desconcentração e descentralização.

Os interlocutores da parceria analisada nesta investigação posicionam-se, de forma unânime, nesta segunda perspectiva, na medida em que defendem que:

- entrámos num novo paradigma da intervenção do estado, fruto da conjuntura internacional e dos novos desafios mundiais. Este paradigma, designado por Majone (1997) por estado-regulador, pressupõe uma redução da sua função operativa e uma acentuação da sua vertente institucional;
- a existência de uma autoridade, supervisão e apoio central é de uma importância chave para os processos de governança urbana;
- o estado tem efectivamente um papel fundamental na articulação do interesse público, mas num contexto de pluralismo organizacional e de sensibilidade local.

Subjacente a estas considerações está claramente uma ideia de subsidiariedade, segundo a qual o estado deve ser o facilitador, o estratega, aquele que define os objectivos políticos de longo prazo e os grandes desígnios nacionais (sempre segundo uma

perspectiva de coesão territorial), deixando para as comunidades políticas infranacionais a tarefa desmultiplicadora destes mesmos objectivos, traçando os seus caminhos específicos, à luz dos seus recursos e das suas necessidades.

Ao estado cabe a tarefa de estimular as comunidades a serem elas próprias os protagonistas dos seus processos de desenvolvimento, criando um clima de confiança, cooperação e articulação entre os diversos *stakeholders* mas nunca descurando os seus dois grandes objectivos: o desenvolvimento e a coesão.

Ora, este novo papel que se reclama à administração central coloca sérios desafios à forma como esta está organizada entre si e como se relaciona com o seu meio envolvente.

Desafio 1.1 - Reestruturação e cooperação, de modo a superar as suas contradições, sobreposições e indefinições internas, tão penalizadoras do desenvolvimento regional e do sucesso dos novos modelos de governança urbana. Esta reestruturação implica, por um lado, a redefinição das atribuições de cada instituição pública e, por outro lado, uma forte cooperação entre as suas instituições, políticas, programas e projectos, tendo como objectivo último uma crescente coerência política global.

Desafio 1.2 - Promoção de uma cultura organizacional de consulta e diálogo, que melhore o potencial humano da administração, que siga estratégias de comunicação mais activas e eficazes com os territórios e que valorize, efectivamente, as competências e experiências dos protagonistas regionais e locais na concepção das políticas. O objectivo é o de aproximar a cultura do estado à das estruturas que ilustram os novos modelos de governança urbana, nomeadamente as parcerias e as redes interorganizacionais.

Desafio 1.3 - Libertação dos antigos instrumentos burocráticos de controlo e de comunicação internos, de modo a mitigar a excessiva hierarquização e burocratização do estado (pese embora o esforço que tem sido desenvolvido para fazer face a esta situação), com cadeias de controlo e poder fortemente centralizadoras. Quando os resultados de uma rede ou parceria dependem de

processos decisórios e/ou administrativos que passam pelo estado a probabilidade de inércia destas aumenta significativamente se estes instrumentos não forem substituídos por outros mais flexíveis e adaptativos.

Da investigação realizada conclui-se que o estado é aquele que deve estimular e criar as condições para novos processos de governança urbana mais interactivos e multidimensionais, mas não de uma forma impositiva (legalmente enquadrada), dando liberdade aos actores regionais para definirem a forma como querem operar e sobre que realidades consideram ser importante intervir. Ou seja, balizar sem determinar.

Uma outra questão que é interessante realçar nesta primeira conclusão prende-se com uma breve reflexão sobre o modelo de democracia representativa. Se é verdade que o modelo está em crise (nomeadamente ao nível da participação e da representação) e que muitos são aqueles que não se sentem representados pela classe política nos órgãos formais de tomada de decisão, também é verdade que a hipótese de eliminar este modelo e substituí-lo por outro não é tida como viável ou interessante. Isto é, os novos processos de governança urbana (e mesmo de governança pública em geral) mais participativos e colaborativos assumem um carácter de complementaridade e coadjuvação e nunca de substituição do modelo democrático vigente.

Conclusão 2 - O papel do poder local nos processos de governança urbana e de desenvolvimento regional

No contexto português, o municipalismo apresenta uma longa história, na qual a revolução de 25 de Abril de 1974 e a Constituição de 1976 representam marcos importantes. Foi com este documento de referência da República Portuguesa que terminou o municipalismo corporativo e se consagrou a autonomia local. Os municípios assumiram a figura de estruturas de poder político periférico com estatuto de administração autónoma.

Desde então, os municípios têm vindo a assumir um crescente protagonismo nos processos de desenvolvimento dos seus territórios, materializado num aumento gradual das suas competências nas mais diversas áreas: património e cultura, abastecimento, saneamento básico, educação, acção social, desporto, ordenamento do território, ambiente, etc. No entanto, e paradoxalmente, “... a organização municipal [tem vindo a

perder] a posição de monopólio no processo de desenvolvimento [...], deixou em muitos casos de marcar o ritmo da vida local e passou a ter que repartir o palco com outros actores e a conjugar com eles as suas iniciativas.” (Montalvo, 2003: 245)

É indiscutível o facto de os municípios portugueses, os governos locais e regionais um pouco por toda a Europa e os governos federais nos Estados Unidos da América, terem que fazer face às novas expectativas e exigências dos seus cidadãos por melhores serviços, à necessidade de racionalizar o uso dos (escassos) recursos públicos e à tendência global de novas práticas de gestão pública.

Neste contexto, os governos infranacionais procuram encontrar novas formas de gestão dos bens e dos interesses públicos que têm incidido, regra geral, pela transição de uma gestão directa para um regime empresarial, procurando parcerias com outros municípios, ou outras entidades públicas e privadas. Dizendo de outra forma, assiste-se, também neste plano, a uma clara mudança no papel do poder local, de um governo mais interventor em que tudo faz sozinho, para um outro, mais estratégico.

Ao nível do poder local e do seu papel nos processos de governança urbana os desafios são também de fundo:

Desafio 2.1 - Qualificação do capital institucional e político dos territórios, na medida em que o sucesso e o impacto positivo desta abertura do poder local à comunidade que gere depende, em muito, da qualidade, em termos de dinamismo e de poder de iniciativa, da paisagem organizacional pública e privada dos territórios. Ou seja, é difícil pensar em novos modelos de governança urbana, nomeadamente aqueles mais colaborativos, quando o número de instituições presentes no território é reduzido e a sua capacidade de acção é frágil. Construir e fortalecer a capacidade institucional dos territórios é um factor crítico no contexto dos novos modelos de governança urbana. Um outro factor crítico prende-se com o capital político dos territórios, ou seja, com as lideranças das instituições públicas, que se pretendem cada vez mais democráticas, transparentes, descentralizadoras e capazes de estabelecer visões de futuro para as suas próprias organizações. Compete aos eleitos locais um

papel de mediação e regulação dos diferentes interesses sectoriais em jogo contribuindo para o interesse colectivo.

Desafio 2.2 - Reconhecimento de que o serviço público não se esgota na administração local, o que se traduz, à semelhança do descrito na conclusão 1 sobre o estado, numa mudança de paradigma (ainda que lenta) de um município-providência para um município-regulador. Este desafio implica o reconhecimento, por parte da administração local, da importância central de outros actores territoriais nos processos de governança e de desenvolvimento. Implica, igualmente, uma diferente divisão do trabalho entre sector público e privado, e o reconhecimento da importância deste último no garante de elevados níveis de satisfação por parte dos munícipes face aos serviços municipais. Implica reconhecer e aplicar, também ao nível local, o conceito de subsidiariedade, permitindo que as organizações presentes no território com missões e vocações específicas assumam o seu lugar e o seu papel na definição, implementação e avaliação das políticas públicas locais.

Desafio 2.3 - Modernização da gestão e profissionalização do capital humano, garantindo níveis crescentes de eficiência e desempenho organizacional. Para o efeito, a administração local deve desenvolver o potencial dos seus recursos humanos, apostando em processos de aprendizagem e melhoria contínua e confiando nos pareceres técnicos (*expertise*) de apoio à tomada de decisão. Deve, igualmente, modernizar a sua gestão (*lato sensus*) de forma a aproximar os serviços das populações, a assegurar a participação dos interessados na gestão desses mesmos serviços e, em última instância, construir uma administração pós-burocrática orientada para a qualidade e para uma cultura de responsabilidade e de articulação intra-institucional (entre pelouros, departamentos e divisões).

Conclusão 3 - O papel das organizações não públicas nos processos de governança urbana e de desenvolvimento regional

Os mecanismos de negociação entre organizações não públicas e o estado têm as suas origens no período pós-segunda guerra mundial com a emergência das instâncias de concertação social (estado, associações empresariais e sindicatos) um pouco por toda a

Europa. Desde então, tem-se vindo a assistir a um crescimento das reivindicações sobre direitos sociais mais amplos. Tem-se assistido, igualmente, ao forte crescimento do corporativismo e do particularismo institucional. Este tipo de desenvolvimento da participação dos actores não públicos nos processos de tomada de decisão encerra em si uma forte tensão política entre os mecanismos de legitimidade funcional que advêm destes mesmos processos e os mecanismos de legitimidade processual que provêm dos momentos formais de sufrágio universal.

Não obstante esta tensão, a verdade é que a crescente participação dos actores não públicos na gestão das comunidades políticas em que estão inseridos é um facto incontornável que depende, em muito, da concretização dos seguintes desafios:

Desafio 3.1 - Despolitização partidária (democratização) do tecido social, na medida em que o sucesso de uma qualquer parceria depende em muito dos níveis de autonomia de cada um dos parceiros. Importa garantir que a sociedade civil e o tecido empresarial local são, efectivamente, livres e dispõem de poder e independência na argumentação e intervenção, não sendo extensões de partidos políticos e não fazendo parte de caciquismos locais.

Desafio 3.2 - Autonomização/independência institucional, nomeadamente independência financeira. O estado tem estimulado a criação de uma série de entidades não públicas de base local, por via do apoio subsidiário, que asseguram a prestação de muitos serviços públicos. Também o poder local tem estimulado o surgimento de entidades não públicas, por via da atribuição de subsídios. Em qualquer um dos casos, verifica-se uma dependência excessiva, a qual limita a participação destas organizações nos processos colectivos de tomada de decisão, em matéria de recursos financeiros. São organizações, em muitos casos, sem uma gestão profissional e sem qualquer prática de análise de custos-benefícios. Também em Portugal a lei do mecenato tem pouca expressão e as organizações não públicas apresentam pouca criatividade na busca de novas fontes de financiamento, registando-se ainda um forte sentimento de paternalismo em relação ao estado e ao poder local. Se a este propósito podemos dar como exemplo as colectividades desportivas e culturais, ou as instituições de solidariedade social, há que não esquecer que muito do tecido económico do

país depende destes apoios financeiros públicos ou da aquisição de bens e serviços por parte dos organismos públicos; são eles, em muitos casos, os seus principais clientes, o que também aqui não permite uma independência e autonomia financeiras totais.

Desafio 3.3 - Qualificação do capital humano e das lideranças, de forma a garantir um trabalho de maior qualidade e uma participação na tomada de decisão suportada por instrumentos de maior reflexão técnica. Se existem organizações não públicas como as entidades de investigação e ensino cuja qualificação do capital humano é indiscutível, existem outras cujo quadro de pessoal é maioritariamente composto por indivíduos desqualificados e com níveis de escolaridade reduzidos. Se a esta circunstância acrescentarmos o facto de o défice de liderança ser ainda uma realidade em diversas organizações fruto do próprio enquadramento legal das associações em Portugal, deparamo-nos com um desafio altamente complexo, de extrema relevância e actualidade. É importante que as lideranças detenham competências de planeamento e gestão estratégica, para as suas próprias organizações e para os territórios sobre os quais incidem os novos modelos de governança e desenvolvimento.

Conclusão 4 - As motivações e factores de sucesso de uma rede interorganizacional ou de uma parceria público-privada

As motivações para uma dada entidade decidir fazer parte de uma rede ou parceria são diferenciadas, dependendo do contexto histórico e territorial em que a estrutura emerge, bem como do entendimento que cada entidade tem do seu próprio papel, do papel do estado e do papel do poder local nos processos de governança e desenvolvimento regional.

Em traços gerais, é possível identificar dois grandes tipos de motivações: aquelas que se prendem com a obtenção de benefícios tangíveis e aquelas que se prendem com motivações de índole mais simbólica.

No que diz respeito ao primeiro tipo de motivações, não raras vezes é mencionada a maior facilidade de acesso a fundos comunitários e nacionais por via de uma rede ou parceria. Existe aqui uma clara motivação associada, essencialmente, à obtenção de

recursos financeiros por parte de parceiros quer públicos quer privados de base local ou regional, o que deriva, entre outras circunstâncias, dos actuais constrangimentos orçamentais dos municípios, da crise económica internacional que estamos a atravessar e do défice de saúde financeira das instituições em geral. Ou seja, no nosso país muitas redes ainda se formam por estímulo financeiro advindo da União Europeia e do estado, o que coloca sérias dúvidas relativamente à permanência da rede após os financiamentos obtidos. Mais, no caso de os financiamentos não serem conseguidos muitas das redes não iniciam sequer a sua actividade. Estamos num caso típico de determinação estatal da constituição de redes, segundo uma lógica *top-down*.

Outras redes e parcerias surgem ao nível local e regional sem qualquer estímulo vindo do exterior. Neste caso muitos parceiros não públicos procuram obter vantagens junto do poder local ao nível da obtenção de recursos materiais e de acesso mais fácil a incentivos fiscais e outros (ex: derramas municipais).

No que diz respeito ao segundo tipo de motivações, as de cariz mais simbólico, algumas entidades associam a pertença a uma rede como mecanismo de acesso ao poder, ou melhor, à repartição de poder num dado território. Os municípios portugueses têm-se tornado cada vez mais atractivos para as organizações não públicas, na medida em que têm aumentado as suas competências e responsabilidades. Neste sentido, as áreas de intervenção têm-se alargado. Manter relações mutuamente benéficas com o poder local, permite participar na definição da agenda política local e regional e influenciá-la.

Um outro tipo de motivação que se prende com a obtenção de recursos simbólicos está associada ao acesso e partilha de informação, segundo uma perspectiva de obtenção de *knowhow* junto de terceiros. Existe aqui o reconhecimento de que nenhum actor público ou privado detém toda a informação e todo o potencial de acção necessários para fazer face a problemas de crescente complexidade e dinamismo. A capacidade institucional fragmentou-se e especializou-se, donde faz sentido desenvolver interacções mais amplas e sistémicas com os diferentes actores endógenos dos territórios (por vezes a fragilidade da paisagem organizacional dos territórios leva a que procurem actores exógenos com conhecimento e experiência nas matérias que se pretendem desenvolver.)

Por fim, uma última motivação, esta de cariz política, onde o estado (através dos seus organismos públicos desconcentrados) procura manter a sua presença nos territórios e controlar, mais através da participação em parcerias e menos através de dispositivos legais, as dinâmicas e resultados territoriais. Estas novas estruturas assumem assim uma forte atractividade para o estado na medida em que constituem instrumentos de política relevantes para a permanência do seu controlo. Também para o poder local as redes e parcerias são instrumentos políticos fundamentais, que permitem manter uma ligação sistemática ao tecido social dos territórios, e por via indirecta passar mensagens políticas e garantir objectivos, também eles políticos. As redes e parcerias são para estes, e em muitos casos, os instrumentos que garantem o cumprimento de muitos dos compromissos eleitorais assumidos, pois é nos parceiros da sociedade civil e do tecido empresarial que estão os recursos e as dinâmicas necessárias ao cumprimento desses compromissos.

Tendo em conta as motivações distintas, podemos recensar um conjunto de dinâmicas que são de importância fulcral para o sucesso de uma rede ou parceria, a saber:

- Existência de objectivos comuns;
- Confiança e transparência na acção colectiva;
- Respeito mútuo face aos diferentes interesses, expectativas, recursos e motivações;
- Forte compromisso institucional e pessoal;
- Liderança e coordenação;
- Competências profissionais e relacionais;
- Frequente partilha de informação e decisão;
- Multidisciplinariedade;
- Métodos de trabalho participativos e produtivos;
- Aproximação entre as culturas organizacionais de cada parceiro e a cultura de parceria.

A função básica do estado de manter a ordem social mantém-se, mas sob novos formatos, ou seja, passou-se de uma manutenção policial e coerciva para uma manutenção da ordem assente em processos de negociação e cooperação institucional.

Para concluir e respondendo à questão de partida desta investigação

QP: Quais os fundamentos que estão na base da formação e operacionalização de redes e parcerias inter-organizacionais para a competitividade em comunidades políticas territorializadas?

É possível afirmar que os fundamentos que estão na origem de uma parceria inter-organizacional são de ordens muito diversas, passíveis de serem enquadrados em três grandes dimensões: 1) estruturais; 2) culturais; 3) motivacionais. Estes fundamentos variam em função de um conjunto significativo de variáveis das quais se destacam o momento histórico em que acontecem (de salientar que no *case study* a rede ECOS apenas surgiu no momento em que foi criado um apoio financeiro externo que estimulou a sua constituição) e o espaço em que se enquadram (proximidade de territórios, experiências de trabalho conjunto entre organizações, qualidade da paisagem organizacional que o caracteriza e define, etc.)

Pese embora o facto de não ter sido contemplado no quadro analítico desta investigação uma quarta dimensão a que se poderia atribuir a designação de dimensão política (papel das instituições políticas tradicionais como os partidos políticos, os sindicatos, as assembleias municipais), considera-se, pela análise desenvolvida, que esta abordagem poderia trazer contributos importantes para uma melhor compreensão do fenómeno das parcerias inter-organizacionais e da forma como estas se relacionam com outros instrumentos de governança urbana mais tradicionais existentes nos territórios e com os quais “convivem” simultaneamente.

Não obstante, foi possível testar empiricamente o conjunto de propostas teóricas recenseadas nos segundo e terceiro capítulos deste trabalho, confirmando na sua generalidade as abordagens apresentadas. Foi igualmente possível aferir, de forma muito positiva, o quadro analítico desenhado tendo o mesmo demonstrando uma grande proximidade e “colagem” à realidade estudada.

Bibliografia

- ALLISON, G. T. (1971) *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown.
- ARIENTI, Wagner Leal (2003) “Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano” in *Revista de Economia Política*, Vol. 23, n.º 4, pp.97-113.
- ASCHER, François (1998) *Metapolis. Acerca do futuro da cidade*, Lisboa: Celta Editora.
- BOVAIRD, Tony e LÖFFLER, Elke (2003) (eds.) *Public Management and Governance*, London: Routledge.
- BUKVE, Oddbjørn (2001) “Local Development Networks - a Comparative Case Study” Paper to be presented at The Eighth International Conference of the Regional Studies Association: “Regional Transitions: European Regions and the Challenges of Development, Integration and Enlargement.” Gdansk 15th-18th September 2001
- CAVALLIER, Georges (1998) *Challenges for Urban Governance in the European Union*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- COBB, R. W. e ELDER, C. D. (1983) *Participation in American Politics: the dynamics of agenda-building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- CORREIA, Mariana e MERTEN, Jacob (s.d.), *A Taipa Alentejana: Sistemas Tradicionais de Protecção*, Espanha: Escola Superior Gallaecia.
- DIGAETANO, Alan e STROM, Elizabeth (2003) “Comparative Urban Governance: an integrated approach” in *Urban Affairs Review*, Vol. 38, n.º 3, pp. 356-395.
- DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (2007) *POLÍTICA DE CIDADES POLIS XXI. REDES URBANAS PARA A COMPETITIVIDADE E A INOVAÇÃO. Desenvolvimento de Acções Preparatórias de Cooperação entre Cidades Organizadas em Rede*, Lisboa: DGOTDU.
- DRAUDE, Anke (2007) “Focus non-western forms of governance: in favour of an equivalence functionalist observation of governance in areas of limited statehood” in *Conference “Non-State Actors as Standard Setters: the erosion of the public-private divide”*, Switzerland: BIG.
- DRECHSLER, Wolfgang (2005) “The Rise and Demise of the New Public Management”, Estónia: University of Tartu and Tallinn University of Technology. (paper)

- EMERY, F. E. e TRIST, E. L. (1965) "The casual texture of organizational environments" in *Human Relations*, 18 (1), pp. 21-32.
- EWALT, Jo Ann (2001) "Theories of Governance and New Public Management: links to understanding welfare policy implementation" Newark: Eastern Kentucky University (2.º draft paper).
- GIDDENS, Anthony (2000) *Dualidade da Estrutura. Agência e Estrutura*, Oeiras: Celta Editora.
- GOLDSMITH, Stephen e EGGERS, William D. (2004) *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Washington: The Brookings Institution.
- GUERRA, Isabel (2000) *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção. O planeamento em Ciências Sociais*, Cascais: Principia.
- HARDING, Alan (1997) "Public-Private Partnerships in the UK" in Pierre, Jon (edt.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*, London: MacMillan Press Lda, pp. 71-92.
- HEALEY, Patzy (2006) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, New York: Palgrave MacMillan (2nd edition).
- HOOD, C. (1991) "A Public Management for all Seasons" in *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19, Spring.
- KETTL, Donald F. (2000) "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government" Discussion Paper Prepared for Spring Meeting - National Academy of Public Administration
- KLIJN, E. (1998) "Policy Networks: An Overview" in KICKERT, W. J. M. e KOPPENJAN, J.F.. (eds) *Managing Complex Networks*, Sage: London. (tradução espanhola)
- KOOIMAN, Jan (1993) (edt.) *Modern Governance. New Government - Society Interactions*, London: SAGE Publications.
- LAWRENCE, P. R. e LORSCH, J. W. (1967) *Organizationa and Envirnmnt: Managing differenciation and integration*, Cambridge: Harvard University Press.
- LE GALÈS, Patrick (2002) *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- LEVINE, S. e WHITE, P. E. (1961) "Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships" in *Administrative Science Quarterly*, 5, pp. 583-601.

- LINDBLOM, C. E. (1979) "Still mudding not yet through" in *Public Administration Review*, 39 (6), pp. 517-523.
- LÖFFLER, Elke (2003) "Governance and government. Networking with external stakeholders" in BOVAIRD, Tony e LÖFFLER, Elke (eds.) *Public Management and Governance*, London: Routledge.
- LOPES, Maria Alexandra Sarroeira (1998) *As alianças estratégicas na indústria de transporte aéreo. O caso português - TAP Air Portugal*, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão (tese de mestrado).
- LUNDQVIST, Lennart J. (1997) "Local-to-Local Partnerships among Swedish Municipalities: why and how neighbours join to alleviate resource constraints" in Pierre, Jon (edt.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*, London: MacMillan Press Ltd, pp. 93-111.
- LYNN, L. Jr. (1998) "The New Public Management: how to transform a theme into a legacy" in *Public Administration Review*, vol. 58, n.º 3, pp. 231-237.
- MARTIN, Ioanna Sahas (1998) *Building a Learning Network on Governance: The Experience of the Governance Cooperative*, Ottawa: Institute On Governance.
- MARTINS, Natalino (2008) (coord.) *POLÍTICA DE CIDADES POLIS XXI. REDES URBANAS PARA A COMPETITIVIDADE E A INOVAÇÃO: Razões para cooperar, Ideias a explorar*, Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do desenvolvimento Regional.
- MONTALVO, António Rebordão (2003) "Tendências e perspectivas do novo modelo de gestão pública municipal" in MOZZICAFREDDO, Juan, GOMES, João Salis e BATISTA, João S. (orgs.) *Ética e Administração. Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras: Celta Editora.
- MORGAN, Gareth (1986) "From Bureaucracies to Networks: the emergence of new organizational forms" in *Creative Organization Theory: a resourcebook*, London: Sage Publications.
- O'DONNELL, Michael, ALLAN, Cameron e PEETZ, David (1999) "The New Public Management and Workplace Change in Australia", Sidney: University of New South Wales (paper).
- PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon (1998) "Governance without Government? Rethinking Public Administration" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n.º 2, pp. 223-243.

- PETERS, B. Guy (1997) “With a Little Help From Our Friends’: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments” in Pierre, Jon (edt.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*, London: MacMillan Press Ltd, pp. 11-33.
- PIERRE, Jon e PETERS, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan Press Ltd.
- REINICKE, Wolfgang H. e DENG, Francis M. (2000) “Critical Choices. The United Nations, networks, and the future of global governance” to be published by IDRC 2000, ISBN 0-88936-921-6.
- REUER, Jeffrey J. (2000) “Estratégia de colaboração: a lógica das alianças” in MOURA, Eduardo (edt.) *O Domínio da Estratégia*, Lisboa: diário Económico.
- RHODES, R. A. W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Maidenhead: Open University Press.
- SAVITCH, H. V. (1997) “The Ecology of Public-Private Partnerships: Europe” in PIERRE, Jon (edt.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experiences*, London: MacMillan.
- SCHAEFFER, Peter V. (2001) *Towards an understanding of types of public-private cooperation*, Morgantown: West Virginia University. (paper)
- SILVA, Carlos Nunes (1995) “Autarquias Locais e Gestão do Território. Que diferença faz o partido político?” in *Finisterra*, XXX, 59-60, pp. 99-120.
- SIMÓES, Vitor Corado (1997) *Cooperação e Alianças Estratégicas nos Processos de Internacionalização*, Lisboa: Associação industrial Portuguesa.
- STOKER, Gerry (1997) “Public-Private Partnerships and Urban Governance” in Pierre, Jon (edt.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*, Great Britain: MacMillan Press.
- VALE, Mário (2007) “Globalização e competitividade das cidades: uma crítica teórica na perspectiva da política urbana” in AAVV (org.) *Geophilia: o sentir e os sentidos da Geografia. Homenagem a Jorge Gaspar*, Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- VYMETAL, Petr (2007) *Contribution to the Modes of Governance Dispute*, Berlim: Ecologic –Institute for International and European Environmental Policy.